AMÉRICA LATINA: TRANSFORMACIONES GEOPOLÍTICAS Y DEMOCRACIA

Colección: El Estado de la Democracia en América Latina
Dirigida por Bernardo Sorj (Centro Edelstein de Pesquisas Sociais) y Sergio Fausto (Instituto Fernando Henrique Cardoso)

Bernardo Sorj
Sergio Fausto
(Compiladores)

AMÉRICA LATINA: TRANSFORMACIONES GEOPOLÍTICAS Y DEMOCRACIA

Traducción: Mauricio Temerlin
Revisión técnica: Ei Ling Díaz

SIGLO XXI

Plataforma Democrática
www.plataformademocratica.org

ESPAÑA
MÉXICO
ARGENTINA

Primera edición argentina, 2010

Av. Independencia 1860
1225 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Telefax: 4381-5708 / 5878

Diseño de tapa: Alejandra Cortez
Diagramación: Mari Suárez

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

INTRODUCCIÓN: DINÁMICAS GEOPOLÍTICAS GLOBALES Y EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA[1]

Bernardo Sorj - Sergio Fausto

El actual cuadro internacional se caracteriza por la disminución del poderío estadounidense, la ascensión de nuevas potencias, en particular China, y el papel estratégico que asumieron los recursos naturales en la inserción de América Latina en los mercados internacionales. En el caso latinoamericano, o por lo menos sudamericano, la región comenzó a reflejar el nuevo contexto internacional.

Las dinámicas políticas de los países de América Latina no son, y nunca lo fueron, un simple subproducto de las transformaciones del sistema mundial y/o de la voluntad e intereses de potencias de

[1] Agradecemos a la Open Society Institute, a la Fundación Telefonica y a la Konrad Adenauer Stiftung el apoyo que permitió a Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) realizar este proyecto.

fuera de la región. Por lo tanto, dentro de la preocupación que nos orienta —el futuro de la democracia en la región—, los posibles modelos alternativos de inserción económica y geopolítica en el sistema internacional deben ser entendidos como recursos que son apropiados creativamente por los actores sociales y políticos nacionales y traducidos en propuestas de gobierno que avanzan intereses e ideologías de grupos específicos, según características propias de países o grupo de países en la región.

A continuación presentamos una serie de hipótesis sobre la dinámica geopolítica global y regional y los desafíos que colocan a la consolidación de la democracia en la región. El texto fue elaborado a partir de una serie de trabajos producidos por especialistas que fueron incluidos en este volumen y fue discutido en una reunión con un grupo de trabajo de intelectuales públicos de la región.[2] Dada la diversidad de posiciones y diferencias de énfasis, los comentarios recibidos por el grupo de trabajo, algunos de los cuales fueron presentados por escritos, se encuentran al final de cada sección.[3]

[2] Celso Lafer, ex-ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Carlos "Chacho" Álvarez, ex-vice-presidente de Argentina, Cesar Gaviria, ex-presidente de Colombia, Constanza Moreira, senadora de la república de Uruguay por el Frente Amplio, Fernando Henrique Cardoso, ex-presidente del Brasil, Henry Pease García, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, ex-presidente del Congreso peruano, Ignacio Walker, senador de la república de Chile, ex ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Rubens Barbosa, presidente del Consejo Superior de Comercio Exterior de la FIESP, ex-embajador del Brasil en Londres y en Washington DC, Sergio Amaral, director del Centro de Estudios Americanos, ex-ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior del Brasil, Víctor Hugo Cárdenas, ex-vice-presidente de Bolivia.

[3] La versión final del trabajo es de responsabilidad de los autores. Ninguna afirmación del texto puede ser atribuida individualmente a los miembros del grupo de trabajo. Agradecemos la participación y comentarios de Hildegard Stausberg, jefe de Política Internacional del periódico Die Welt, y Peter Fischer-Bollin, representante de la Fundación Konrad Adenauer en Brasil, que apoya este proyecto.

Los resultados de las discusiones indican que a pesar de eventuales diferencias de visiones e interpretaciones políticas, existe un enorme espacio para avanzar en el diálogo para elaborar una reflexión latinoamericana plural sobre los desafíos colocados a la región, dadas las transformaciones por las cuales atraviesa el sistema internacional.

1. EL FIN DE LA HEGEMONÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS

El mundo unipolar que parecía afirmarse en los años noventa con el fin de la Unión Soviética y un orden internacional bajo la hegemonía de los Estados Unidos, orientado hacia economías de mercado y democracias liberales, perdió su impulso. En su lugar, entramos en una época de transición compleja, en el cual los Estados Unidos disminuyen su peso en la economía mundial y su capacidad de imponer un orden político global a su imagen e intereses. Los costos y complicaciones de la invasión en Irak, las enormes dificultades de pacificar Afganistán y la frontera con Paquistán, y la crisis financiera que se inició en 2008, solo para mencionar algunos de los problemas que enfrenta la administración Obama, afectaron tanto el atractivo de la visión de mundo promovida por los Estados Unidos como, sobre todo, la capacidad de este país de imponer su perspectiva estratégica global.

Esto no significa que nos encaminamos, por lo menos en un corto plazo, hacia un mundo donde el poder sea compartido y administrado por un conjunto de países relativamente equivalentes. Lo que está en juego, en este periodo histórico, es la transición hacia una hegemonía norteamericana negociada. A no ser que se piense que podrá surgir en un futuro próximo una potencia militar y económica con poder similar al de los EE.UU. o un orden político mundial con sustentación militar cuando sea necesaria, organizado consensualmente por un poder internacional —como

las Naciones Unidas—, el desafío que se coloca actualmente es el del pasaje de la hegemonía estadounidense a una hegemonía de Estados Unidos compartida con potencias regionales.

La hegemonía de los Estados Unidos tenía un doble aspecto: por un lado estaba al servicio de los intereses económicos y políticos de este país, lo que a menudo resultó en el apoyo americano a golpes y dictaduras civiles o militares, en nombre de la defensa de la democracia frente a la supuesta o real amenaza del comunismo; por el otro, aseguraba un orden mundial que permitió, en la segunda mitad del siglo XX, el crecimiento impresionante de Europa, Japón y el sudeste asiático, y con mayores altibajos (cuya responsabilidad principal fue de los propios países) de América Latina. O sea, la gobernanza global se dio en torno a un acuerdo tácito por el cual se reconocía el liderazgo de los Estados Unidos, que asumía el principal costo, tanto con los gastos militares como el desgaste simbólico de ser visto como policía del mundo, y el resto de los países capitalistas usufructuando de este orden como free riders. El caso más obvio es el de Europa y Japón, que usaron el escudo militar norteamericano para enfrentar a la Unión Soviética y las políticas de liberalización comercial para expandir sus negocios internacionales (el caso reciente más obvio es el de las privatizaciones realizadas en América Latina, que fueron denunciadas como imposición de los Estados Unidos, pero en las cuales las empresas europeas tuvieron una presencia preponderante).

La actual fase de hegemonía negociada difícilmente generará un marco relativamente estable de regulación del orden internacional. Las nuevas potencias emergentes (y Rusia) ven en la pérdida de poder de los Estados Unidos una posibilidad de expansión creciente de su proyección internacional. Sea persiguiendo una agenda cargada ideológicamente, como en el caso de Hugo Chávez y de Irán, sea dentro de una lógica de maximización de los intereses nacionales comerciales y estratégicos, como es el caso de China y en buena medida del gobierno Lula, nada indica una disposición a compartir los costos de una regulación geopolítica sobre liderazgo americano. Por el contrario, lo que prevalecen son discursos que hacen referencia a un mundo multipolar que debería ser regulado por instituciones internacionales transparentes en cuanto son practicadas políticas soberanistas que buscan maximizar los intereses nacionales sin ninguna referencia a los principios que el sistema internacional debería asegurar.

La nueva realidad internacional tiende a una regionalización de conflictos, con repercusiones variables en el sistema internacional. Si bien durante el siglo veinte, tanto los conflictos internacionales como polarizaciones internas, estaban enraizados en historias y dinámicas locales, eran en buena medida saturados —potencializados o reprimidos— en función de la guerra fría y de la capacidad de los Estados Unidos y de la Unión Soviética de imponer su voluntad en las regiones bajo sus influencias. Con el fin de la guerra fría y el deterioro del poderío americano, las dinámicas locales y la lucha por hegemonías regionales tienden a ocupar un lugar cada vez más importante, y potencialmente desestabilizador, del orden internacional, en particular cuando se encadenan a redes paramilitares e ideológicas globales.

El pasaje que estamos viviendo es extremamente complejo e inestable, por lo tanto difícil de calibrar, pues exige un duplo movimiento, tanto al interior de los Estados Unidos, como de los actores emergentes en el orden internacional. En relación a los Estados Unidos supone la disposición de negociar su agenda con otros países. El gobierno de Obama busca avanzar esta nueva perspectiva de la política exterior estadounidense, pero deberá enfrentar una fuerte oposición interna de sectores que desean mantener el viejo modelo. Por su vez, parte del éxito de esta nueva actitud depende de que los antiguos free riders y los países emergentes se dispongan a compartir de alguna forma los costos de manutención del orden internacional, sea en términos económicos, como militares y simbólicos.

COMENTARIOS
• La independencia de la política exterior de la mayoría de los países latinoamericanos vis a vis los Estados Unidos —una tendencia que se observa desde los años 1980— ha aumentado en las últimas décadas, inclusive al interior de la OEA.
• ¿La creación, en la última década, de instituciones regionales que excluyen a los Estados Unidos y tienden a debilitar la OEA es positiva para la región o el papel de la OEA y el diálogo con los Estados Unidos deben ser fortalecidos?
• No hay una política norte-americana para América Latina. Lo que hay son políticas que buscan lidiar con los países de acuerdo con percepciones coyunturales y la importancia relativa que tienen para los Estados Unidos. El proyecto de un área de libre comercio hemisférica está sepultado. En su lugar, lo que hay son acuerdos de libre comercio, algunos de los cuales han sido bloqueados en el Congreso. En este cuadro fragmentado, abultan los temas de la inmigración y de la droga, que tienen un potencial de contaminación negativa de las relaciones entre Estados Unidos y la región. La posible reacción norte-americana a una creciente presencia de inversiones chinas en la región es una interrogante.

2. LOS ACTORES EMERGENTES Y AMÉRICA LATINA

En general la pérdida de peso norteamericano es vista por las nuevas potencias regionales emergentes como una posibilidad de reforzar su propia proyección de poder en el plano internacional. Pero esto no significa una disposición efectiva de compartir con los Estados Unidos la responsabilidad por la gobernanza internacional, que presenta un panorama extremamente diversificado. Las dificultades de avanzar consensos internacionales amplios (en particular dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) colocarán a los Estados Unidos en situaciones en que se verá obligado a actuar en forma unilateral (apoyado en aliados coyunturales) o a retraer su acción a situaciones límites donde estén en juego sus intereses “no-negociables”.

China

En ciertos países, como es el caso de China, con disposición a transformar su peso económico en poder estratégico (lo que no aconteció con Europa o Japón), su política es de continuar transfiriendo el costo de mantener la gobernanza global para los Estados Unidos, en cuanto el país continúa fortaleciéndose económica, pero también geoestratégicamente, negociando con todo el mundo, sin precondiciones políticas de cualquier tipo. O sea, la estrategia internacional de China es asegurar líneas de abastecimiento de recursos naturales y mercados, sin relación con la promoción de un discurso sobre valores o ideología deseable para los países con los cuales comercializa.

Si bien por un lado China está interesada en mantener el orden internacional —que asegura la continuidad de su crecimiento— el debilitamiento internacional de los Estados Unidos es bien-

venido, ya que la China constituye quizás el único país con potencial de ocupar un lugar hegemónico en el sistema internacional. A corto plazo su interés es el de mantener su crecimiento acelerado asegurando al menor costo posible la manutención del orden internacional, asumiendo una posición distante o de compromiso de "baja intensidad" frente a iniciativas relacionadas a la resolución de situaciones de tensión geopolítica, o al avance de la regulación internacional en el área ecológica y en ciertas áreas comerciales, en particular si estas afectan sus intereses económicos y comerciales.

En los últimos años ha surgido un debate sobre el papel de la China en América Latina. Los análisis tienden a polarizarse entre una visión benévola, en la cual la ascensión de la China es vista como favorable a los intereses latinoamericanos, pues promueve el crecimiento económico por la valorización de sus commodities y la reducción de su dependencia en relación a los mercados norteamericanos. Se argumenta igualmente que China no tiene interés en subvertir el orden político de los países de la región, de los cuales es un aliado en las negociaciones internacionales. Se reconoce, con todo, que los efectos virtuosos son diferentes entre los países que poseen y los que no poseen riquezas naturales. Estos últimos (en particular México y la mayoría de de los países de América Central), sufren la competencia de la mano de obra china y la invasión de sus productos industriales.

La visión más crítica, tanto de las dimensiones económicas como políticas de la influencia china, considera que si bien los países latinoamericanos se favorecieron del incremento de los altos precios de los commodities, el acelerado aumento de la importación de productos manufacturados chinos, impulsada por una amplia oferta de bienes a precios bajos, ha generado impactos negativos crecientes sobre un número cada vez mayor de sectores industriales. Según esta visión, procesos de desindustrialización amenazan

recolocar las economías latino-americanas como simples proveedores de materia prima en la división internacional del trabajo. Al promover la concentración de la estructura productiva con competitividad internacional en unos pocos sectores intensivos en recursos naturales y capital, con gran presencia del Estado, la intensificación del intercambio con China podría llevar a una concentración de poder en roscas formadas por controladores del Estado, oligopolios o monopolios privados. Estos grupos pasarían a adquirir un peso desproporcionado en el juego político, socavando el terreno donde se asientan las instituciones democráticas.

Claro está que la traducción política del "efecto China" cambia conforme la estructura económica de cada país (no es indiferente ni el grado de diversificación, ni si el sector dominante sea productor de hidrocarburos o el agronegocio) y sus instituciones y "cultura política". Sin embargo, de modo general, y recurriendo a una simplificación extrema, se puede decir que, en la visión menos benigna, el "efecto China" puede acarrear la especialización económica en uno o pocos sectores y productos, lo que se traduciría, dado el ciclo aparentemente largo de alta del precio de los commodities, en el fortalecimiento del poder relativo del Estado, con capacidad de premiar o castigar grupos privados a través de la intervención en aquellos sectores y la distribución de rentas extraordinarias que ellos generan. Estos recursos tienden a elevar su capacidad de cooptación social más aún cuando la desindustrialización conduce a grados aún mayores de precarización del sector formal de la economía.

Además de esto, los adeptos de la visión menos benigna indican que China no posee en la esfera de la regulación internacional intereses similares a los países latinoamericanos, sea por las diferentes estructuras económicas sea por proyectos de poder internacional. Ciertos autores llegan a argumentar que China no es totalmente neutra en relación a los regímenes políticos de la región y

que valoriza gobiernos como el cubano o venezolano, como forma de debilitar a los Estados Unidos.

Como muestra el trabajo de Motta Veiga y Polónia Rios, son pocos (si bien centrales: Brasil, Perú, Chile y Argentina) los países que se favorecieron por la demanda china de commodities. Pero a diferencia de las exportaciones, las importaciones latinoamericanas de productos chinos tienen, en términos relativos, niveles similares en todos los países de la región (donde sobresale Paraguay, que "redistribuye" vía contrabando para los países vecinos) llevando a los países con estructura industrial poco diversificada a sucumbir frente al dumping de productos chinos.

La dificultad de enfrentar a la China como una potencia que desarrolla políticas extremamente agresivas de desarrollo, liderada por exportaciones de productos industrializados lleva a situaciones que, más allá de lo económico, ponen en jaque la supervivencia de tradiciones culturales, como es el caso por ejemplo de la substitución de la artesanía peruana por imitaciones chinas con precios inferiores. Caso esta práctica hubiese sido realizada por los Estados Unidos seguramente tendríamos una amplia acción de denuncia.

Retornaremos a este tema posteriormente. Pero desde ya debemos indicar que desde el punto de vista de nuestro análisis, que enfatiza las articulaciones entre las oportunidades abiertas por transformaciones en el sistema internacional y las dinámicas internas, mismo aceptando la hipótesis de la influencia "benévola" china sobre las economías de la región, se coloca la cuestión de la presencia de un poder económico internacional, sin compromisos con el régimen democrático, como un potencial elemento desestabilizador. Esto porque elites locales pueden utilizar poderes emergentes internacionales como base de apoyo para proyectos de poder alternativo, de carácter autoritario, tema sobre el cual retornaremos. No se puede tampoco dejar de tener en cuenta que la intensificación del uso de recursos naturales ha sido una fuente de conflictos de alta intensidad política y social, oponiendo gobiernos y empresas, de un lado, y movimientos ambientalistas e indígenas, de otro, como se ha observado con frecuencia en Perú y mismo en Ecuador. El hecho de que en aquél país el gobierno sea "neoliberal" y en este "nacional popular" muestra que estamos frente a un vector de conflicto estructural.

COMENTARIOS
• El papel de China debería ser analizado no solamente en términos de su influencia directa en la región, sino también como inspirador de un modelo de desarrollo estatista centralizador (Consenso de Washington vs. Consenso de Pekín).
• China es al mismo tiempo una oportunidad y una amenaza. Esto depende de la capacidad de cada país de tratar esta nueva realidad, o sea de maximizar oportunidades y minimizar amenazas. Se trata de un contexto inédito, en particular por el papel de las empresas estatales y por la dimensión del impacto de China. Para enfrentar este impacto los gobiernos deben tener una visión de conjunto —lo que generalmente no poseen— y promover lazos de cooperación entre el sector público y privado.
• La influencia de China (directa e indirecta) es variable de país a país, de acuerdo con la disponibilidad de recursos naturales, la complejidad de la economía, la existencia o no de tratados de libre-comercio, etc. Más que realizar generalizaciones apresuradas es necesario un acompañamiento estrecho.

- Hasta el momento, el impacto del crecimiento chino se dio a través del comercio externo. Está empezando una nueva etapa, con aumento de la inversión directa china en la región. Gran parte de esta inversión se da por intermedio de empresas estatales, que operan según directivas del gobierno chino, en el marco de una estrategia nacional de desarrollo. ¿Que impactos políticos podrá tener esta nueva etapa de la presencia china en la región? ¿Que tipos de asociación con las elites locales serán generadas? ¿Como se dará la relación con las sociedades civiles, en torno al tema del medio ambiente y de la legislación laboral?

Otros actores

Cabe mencionar, aunque sea en forma rápida, otros actores del sistema internacional relevantes para las estrategias alternativas de inserción política internacional de los países latinoamericanos. Rusia presenta una situación diferente a la China, pues trata de recuperar alguna porción del poder de la antigua Unión Soviética, buscando un reconocimiento y un papel más activo en los asuntos internacionales. Sus posibilidades de inversión y comercio con América Latina son limitadas, siendo su principal potencial el de proveedor de armas para los países de la región.

En el caso de la India, que debe enfrentar el poderío creciente de China y el conflicto con Paquistán, su tendencia es a fortalecer su alianza con los Estados Unidos, transformándose en un aliado estratégico central en la región asiática. Sus intereses económicos en América Latina son limitados, si bien el comercio e inversiones de la India en la región son crecientes. El oriente medio solo afecta tangencialmente América Latina por el peso que esta región tiene para la economía mundial. Aquí pasa a tener un papel central Irán, cuya relevancia económica para la región es muy pequeña. Con todo, como abanderado de la causa anti-estadounidense y su activismo diplomático en la región, dado su aislamiento político (inclusive dentro del mundo islámico, mayoritariamente suni) se presenta para ciertos grupos político-ideológicos latinoamericanos como un aliado potencial, aunque sea en los foros internacionales. El activismo diplomático iraní se expresa en la firma de centenas de tratados de cooperación en particular con Venezuela y otros países del ALBA, si bien es dudosa su capacidad de hacerlos efectivos.

Si bien su relevancia es menor, la posibilidad de que los conflictos del oriente medio sean importados para América Latina es un sub-producto de la acción de líderes políticos latinoamericanos en función de sus agendas ideológicas, o por actos de "internacionalización" del conflicto como fue el atentado a la AMIA en 1994 en Buenos Aires donde la justica argentina identificó el papel del gobierno de Irán y del Hezbollah.

Finalmente, la importancia de América Latina para Europa no es pequeña, no solo ni tanto por su lugar en el comercio exterior, como por ser uno de los principales destinos de su inversión directa y fuente de lucro y expansión de varias de sus grandes empresas. La Unión Europea, con todo, permanece incapaz de definir un papel estratégico autónomo en el orden internacional, inclusive con proyectos de creación de una fuerza militar propia que no despegan, y su influencia política en nuestra región se da en términos económicos y de soft power (sea a través de la cooperación internacional o influencia cultural).

COMENTARIOS

- Se criticó el texto por haber minusvalorado el rol de Europa en América Latina. Más allá de las relaciones económicas, cuyo peso se ha incrementado a raíz del aumento de sus inversiones directas en la región en los años 1990 en sectores claves como el financiero y de infra-estructura, Europa sigue siendo un referente político y cultural importante para América Latina. Como tal, para varios sectores sociales, se trata de una fuente de recursos político-intelectuales e ideológicos, más importante que los Estados Unidos y ciertamente mucho más que Asia.

- La Unión Europea representó un marco importante (tanto como referencia política como de apoyo práctico) a los proyectos de creación de mercados regionales en América Latina. ¿En qué medida la actual crisis de la Unión Europea afectará la disposición integracionista de los países de la región?

- ¿Las alianzas entre países Sur/Sur deben ser consideradas en función de objetivos específicos o representan una alternativa a la visión de América Latina como parte constitutiva del "mundo occidental"?

3. AMÉRICA LATINA: CRISIS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La acumulación vertiginosa de siglas asociadas a iniciativas de integración regional y cuyas intenciones nunca llegan a concretizarse o lo consiguen en forma muy limitada, indica que para los gobiernos de América Latina se trata de un tema relevante, aunque solo sea a nivel del ideario político, pero cuya realización se choca con barreras invisibles, que en general no interesa explicitar. Algunas de estas barreras están relacionadas a factores que van más allá de las coyunturas políticas y económicas, como la frágil infraestructura física regional y los costos enormes que significa superar una geografía que incluye la selva amazónica y la cadena de los Andes, o las asimetrías tanto de tamaño como de diversidad del parque productivo, como es el caso en particular del Brasil, que definen diferentes intereses y posibilidades de inserción en la economía internacional.

Estos factores se hacen presentes y actualizan en función de cambios de gobiernos, de las dinámicas económicas nacionales y de transformaciones en la geopolítica y la economía internacional. No es posible reducir las peripecias de la integración regional a un único factor. Así, por ejemplo, si hoy se enfatiza que las nuevas instituciones regionales se caracterizan por su disposición a excluir los Estados Unidos, no podemos olvidar que ya en los años noventa Brasil buscó avanzar el Mercosur, como una alternativa al ALCA promovida por los Estados Unidos y como forma de aumentar su capacidad de negociación en los foros internacionales. Igualmente la crisis del Mercosur se originó en las consecuencias de las crisis financieras de los años noventa que llevaron a diferentes formas de proteccionismo y no a un cambio en las ideologías de los gobiernos de turno. Y, más recientemente, el aumento de los precios de los commodities asociado al efecto China, tuvo como efecto la disminución de la importancia relativa del comercio inter-regional. En los últimos años, la importancia relativa del comercio intra-regional disminuyó para los principales países del Mercosur, y particularmente para el Brasil.

Inclusive el surgimiento en el nuevo milenio de un conjunto de países con gobiernos de orientación de izquierda, si permite

una cierta unidad discursiva y retorica más nacionalista, no significó el fortalecimiento de los procesos de integración regional. En parte porque existen enormes diferencias de orientación entre las políticas anti-americanas y que buscan alejarse del capitalismo de mercado del grupo ALBA y los países del cono sur deseosos de atraer el capital extranjero.

La prioridad dada a las ventajas económicas nacionales, a través de acuerdos bilaterales con otros países de fuera de la región (como, por ejemplo, los acuerdos de Colombia y Perú con los Estados Unidos, que transformaron el Mercado Común Andino en una organización simbólica), la prioridad política a la formación de un bloque ideológico, el ALBA, liderado por Chávez, y la apuesta de Argentina en una industrialización por sustitución de importaciones, minaron las bases de las propuestas de integración económica regional. Igualmente no favorece la integración regional las ambigüedades generadas por el Brasil. El peso relativo de su economía en relación a las de sus vecinos lo lleva a querer asegurar la estabilidad regional y a la creación de mecanismos de concertación sin que, al mismo tiempo, implique delegar aspectos de su soberanía económica. Las posibilidades de comprometer recursos financieros mayores, con el objetivo de promover la integración y la complementariedad productiva entre las economías de la región, entra en conflicto con sus muchas demandas domésticas pero también con la baja confianza en cuanto a la estabilidad política y jurídica de algunos de sus vecinos. En suma, la integración regional continúa siendo considerada por los gobiernos de la región como un discurso ganador en términos mediáticos pero está lejos de reflejar las realidades efectivas de los procesos por los cuales pasa América Latina.

Por otro lado, los cambios en el sistema internacional y la creciente globalización de las economías nacionales afectaron en forma inesperada la dinámica interna de América Latina. Surgieron nuevos factores que generan tensiones y complejizan las relaciones entre los países de la región, en particular asociados a la creciente inversión intra-regional (en particular, pero no únicamente, de la chilena en el Perú y la brasileira en varios países), los impactos ecológicos de explotación de recursos naturales en regiones de frontera afectando países vecinos, la interdependencia de recursos energéticos, la emigración intra-regional y la expansión de la frontera agrícola hacia áreas limítrofes entre países vecinos (o mismo más allá de los límites fronterizos), el tráfico de drogas y armas entre los países, así como también la existencia de grupos guerrilleros y para-militares fuera del control del Estado, cuyas acciones se extienden más allá de sus países.

Todos estos elementos han llevado a que los viejos temas de relación conflictiva con los intereses “extranjero” hayan dejado de ser un problema de relacionamiento con los países del Norte para transformarse, en la mayoría de los casos, en problemas de relacionamiento entre países de la región. El Mercosur fue arañado por su incapacidad de mediar el conflicto entre Argentina y Uruguay en torno a las papeleras y la entrada de Venezuela promete aumentar el desconcierto del grupo. Las campañas electorales en el Paraguay y en Bolivia estuvieron coloridas por demandas a los países vecinos por aumento de precios de la energía exportada, y muchas de las nacionalizaciones en la última década fueron no de empresas “yanquis” pero de vecinos latinoamericanos.

Por su vez, las transformaciones geopolíticas internacionales (de flujos comerciales, de inversiones y nuevas tendencias político-ideológicas), el papel de nuevos actores (China en particular, pero también Rusia, India, Irán) y el uso de las rentas producidas por los recursos naturales, por parte de los gobiernos, permiten un horizonte de alianzas internacionales más complejas, que aumenta los espacios para discursos ideológicos y prácticas políticas que cuestionan la democracia liberal que parecía, en la década de los noventa, en proceso de consolidación en la región.

Entender el nuevo contexto exige desprenderse, o por lo menos colocar en paréntesis, algunos componentes de la retórica tradicional sobre la integración latinoamericana como la panacea para todos los problemas de la región. Debemos reconocer que la integración regional —entendida como el esfuerzo intencional de creación de un espacio económico, político y/o seguridad, en el cual los estados nacionales se desprenden de parte de la soberanía sobre decisiones que pasan a ser compartidas a través de nuevas instituciones con mandato supranacional— tiene enormes dificultades de concretizarse.

El crecimiento de los flujos comerciales e inversiones intrarregionales en las últimas décadas, responde a dinámicas de internacionalización de las empresas que generan interdependencias económicas, cuyo resultado puede ser tanto profundización de un espacio económico regional como de mayores tensiones entre los países, o ambos. Los proyectos más ambiciosos de integración regional anunciados a inicios de la década, en el área de energía y de transporte, se han quedado en buena medida en el papel o, en el caso de la integración energética fue substituido por políticas nacionales de abastecimiento interno o en el mercado internacional, preservando una mayor autonomía nacional.

La dificultad de avanzar la integración económica en parte fue compensada por la construcción de organizaciones regionales de carácter político, sea a nivel latinoamericano, sea sudamericano, que excluyen a los Estados Unidos. Como muestra el texto de Antonio Mitre el distanciamiento de la región en relación a los Estados Unidos es un proceso que se inició varias décadas atrás. La capacidad efectiva de estas organizaciones de asegurar un equilibrio capaz de prescindir de los Estados Unidos y marginalizar la Organización de los Estados Americanos aun debe ser testada. Lo mismo vale para el papel que el Brasil deberá jugar en la región. De todas formas las instancias de consulta sobre situaciones de conflicto y seguridad, un área en el cual la región ha sido históricamente muy bien sucedida y que no afecta los intereses soberanos de los países.

Finalmente, no podemos dejar de recordar que en la nueva geografía de la conflictividad en la región las luchas en torno al uso y pose de los recursos naturales adquirieron nuevos contornos con la participación de ONGs nacionales e internacionales y grupos indígenas, con un discurso y prácticas que muchas veces desconocen las soberanías nacionales.

COMENTARIOS

- Es importante aclarar lo que se entiende por integración, pues es un fenómeno multidimensional. En los años 1990, fue impulsado un proceso en que predominó la visión de creación de bloques subregionales, bajo el liderazgo político de los gobiernos. La lógica de la integración era fundamentalmente económica: los estados nacionales deberían crear un mercado ampliado, reglado por un marco jurídico estable, atractivo a la inversión privada, de dentro y de afuera de la región. Esta integración estaba tensionada por procesos de negociación visando integraciones más amplias, en torno a dos referentes fundamentales: ALCA y un acuerdo con Unión Europea. China era todavía un “side show”. El cuadro hoy por hoy es muy diferente: ALCA se hundió, Mercosur retrocedió, la Comunidad Andina de Naciones se resquebró, Chávez puso en marcha una integración alternativa, el comercio con Asia se intensificó dramáticamente. Al mismo tiempo en que perdió impulso económico, la integración latinoa-

mericana, en general, y suramericana, en particular, ganó potencia política: no solo es un elemento clave de las políticas exteriores de muchos gobiernos de la región, como un elemento de su identidad política.

- La centralidad adquirida por la integración regional no es un fenómeno efímero, aún que en términos relativos pierdan peso los flujos económicos intrarregionales. La centralidad política de la integración pasa a estar crecientemente relacionada a temas relativos a seguridad, manejo e interdependencia de recursos naturales en áreas de frontera, inmigración, etc. Son temas donde las políticas internas de los países se mezclan con sus políticas externas y ganan importancia en el proceso político (y electoral) aún más grande que los temas estrictamente económicos.

- La integración latinoamericana representa un horizonte "utópico" que a pesar de las dificultades efectivas por las cuales atraviesa, no debería ser abandonado. Para que no permanezca una simple intención sería útil diferenciar diferentes procesos de integración (cultural, educacional, económica, infraestructuras, energía, medio ambiente, seguridad pública y fronteras, resolución de situaciones de crisis y conflicto), en lugar de un énfasis exagerado en la creación de espacios de integración regional inclusivos sustentados en un excesivo voluntarismo político.

- El discurso integracionista no puede obliterar los desafíos colocados por el narco-trafico, la narco-guerrilla y el crimen internacional que permean las fronteras de la re-

gión y colocan problemas específicos de una agenda de seguridad y control de fronteras.

- ¿Cuáles son las posibilidades reales de integración económica cuando muchos gobiernos de la región desarrollan políticas nacionalistas y proteccionistas, a pesar de la retórica integracionista?

- Los tratados multilaterales serían la mejor defensa frente al poder de las grandes potencias y América Latina debería trabajar en forma conjunta para fortalecerlos.

4. RECURSOS NATURALES Y PROYECTOS DE PODER

Las dinámicas socio-políticas en América Latina siempre estuvieron asociadas a las realidades geopolíticas internacionales. Obviamente los procesos internos de cada país deben ser comprendidos en primer lugar a partir de las realidades nacionales, pero la viabilidad de proyectos de poder en la región siempre dependió de las oportunidades económicas y políticas abiertas por el sistema internacional. Inclusive algún tipo de afiliación ideológica, más o menos estrecha, con un centro de poder internacional siempre fue parte de la construcción de los regímenes políticos.

Los recursos naturales han sido en la historia latinoamericana un factor clave de la organización social y política, sean controlados por oligarquías locales, por capitales extranjeros o por el Estado. Como principal factor competitivo de América Latina en la división internacional del trabajo las rentas extraordinarias derivadas de su utilización, en particular en los ciclos de alta de precios de commodities, los trans-

formó, sea a través de la estatización o por la apropiación vía impuestos (como fue y continua siendo el caso en relación a productos agrícolas de exportación) en un factor clave en la constitución de regímenes políticos nacionalista y estatizantes (a veces, pero no necesariamente, autoritarios) que los usaron para realizar políticas distributivas.

Los recursos naturales han sido el principal recurso de exportación y hasta recientemente, y en varios países hasta el día de hoy, una de las principales fuentes fiscales del Estado. Inclusive en países, como Argentina, Brasil y México, que pasaron por procesos importantes de industrialización y expandieron su base fiscal, los recursos naturales continúan siendo centrales en sus pautas de exportación.

No solo vivimos un nuevo ciclo de alta de precios de commodities, sino también los recursos naturales pasaron a ocupar un lugar estratégico y de carácter no coyuntural en el orden económico global, como producto de una nueva visión sobre el medio ambiente y los límites de la naturaleza de satisfacer las demandas de la economía mundial. Inclusive antiguos productos, como los de origen agrícola pasan a ser vistos como conteniendo bienes anteriormente no cuantificados (sol y particularmente agua). Así los recursos hídricos, en América Latina en su conjunto (pero con importantes diferencias nacionales) se presenta como uno de los principales reservatorios mundiales, como muestra el trabajo de Wilkinson.

El aumento de precios, en la última década, de bienes originados en ventajas naturales permitió a buena parte de los países de la región superar sus problemas de deuda externa, asegurar rentas fiscales extraordinarias para el Estado y fue un elemento central en el crecimiento económico de las economías nacionales. Al mismo tiempo la mayoría de países perdieron espacio relativo en la exportación de bienes manufacturados e inclusive sus mercados internos fueron inundados por productos importados, generalmente de origen chino, que significó, en algunos casos, el hundimiento de sectores industriales.

El papel de los recursos naturales coloca para varios países de la región un duplo desafío: enfrentar a nivel del desarrollo económico tendencias más o menos graves de la llamada "enfermedad holandesa" (Dutch disease) y a nivel político lo que denominaremos el "síndrome distributivo estatizante". En el primero caso el excedente de divisas asociado a la exportación de uno o pocos productos valoriza la moneda nacional, desincentivando la producción interna de bienes comerciables (tradables). Este problema, que es transversal para la región, se agudiza cuando se asocia a regímenes que utilizan las rentas provenientes de los recursos naturales para desarrollar políticas estatizantes junto con una retorica de polarización, interna y externa, que divide la sociedad y aliena las inversiones privadas. El "mesianismo rentista" quizás tenga piernas cortas del punto de vista económico, pero en términos políticos su trayectoria es menos obvia, en particular si su retórica anti-estadounidense y alianzas con nuevos actores globales les permite asegurar inversiones y una inserción alternativa en el sistema internacional.

COMENTARIOS

- Quizás ningún otro tema presenta en la actualidad un desafío a la política exterior y a la integración latinoamericana como el manejo de los recursos naturales. No se trata con todo de una novedad para la región, pues la presencia mayor o menor del Estado en este campo y la distribución de las rentas generadas han sido ejes centrales en la historia política del continente. Pero lo que estamos asistiendo no es solamente un simple retorno al pasado, pues en el nuevo cuadro internacional el manejo de los

recursos naturales se ha tornado una herramienta para la búsqueda de nuevas formas de inserción económica y política internacional. Además, moviliza nuevos actores sociales como los movimientos sociales, organizaciones oficiales al nivel interno y externo (no solamente regional, sino también global) por su asociación con los temas de medio ambiente. De especial importancia, es el manejo del bioma amazónico, por ser un tema clave en el marco de las negociaciones en torno a las políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

- El control nacional de los recursos naturales representa un problema legítimo, que exige soluciones que salvaguarden los intereses nacionales. El desafío es que las soluciones no sean ideologizadas, confundiendo intereses nacionales con soluciones estatizantes y/o distribucionismo irresponsable, y que el uso de las rentas estén al servicio de proyectos de desarrollo nacional sustentados en recursos humanos y creación de bases económicas sólidas.

- El desarrollo de nuevos modelos de control democrático de los recursos naturales deberá pasar por una visión que lleve en consideración el medio ambiente y un compromiso con las generaciones futuras.

5. VECTORES DE CONFLICTO

Es necesario identificar los vectores potenciales de conflictos en la región. El primer vector potencial de confrontación interna

en América Latina, son conflictos de intereses en torno a la explotación de recursos naturales, ocupación de áreas de fronteras o de inversiones y acción de empresas de otros países de la región o de fuera de la región (como la tendencia de restringir la compra de tierra por inversionistas extranjeros, en particular, pero no solo, en áreas de frontera). Todos estos conflictos pueden ser arbitrados por terceros países (como hizo Brasil en el caso del conflicto fronterizo entre Ecuador y Perú), por instituciones regionales (como no lo hizo el Mercosur en el caso de las papeleras), o por tribunales internacionales (con pérdidas para la capacidad regional de autorregulación). En lo posible el potencial de conflicto debe ser anticipado de forma a permitir la realización de acuerdos que desarmen el potencial de conflicto.

El segundo vector de conflictividad son gobiernos que se legitiman por un discurso que militariza la política, transformando la oposición interna o gobiernos de otros países con orientaciones ideológicas diferentes, en enemigos que no deben ser respetados, y si posible, deben ser destruidos. La ideologización de la política exterior permite justificar la intervención en los asuntos internos de otros países y en la importación de conflictos extra-regionales y debe ser denunciada como intolerable. Es profundamente antidemocrática pues no respeta las decisiones soberanas de la ciudadanía de cada país y desestabiliza y divide la región.

El tercer vector de conflicto es el tráfico y contrabando de armas y drogas, y el impacto de los grupos criminales y para-militares (narco-paramilitares y narco-güerillas, muchas veces asociados) que no reconocen fronteras. Se trata de un área de difícil cooperación, pues afecta la soberanía nacional y exige la cooperación de sistemas de seguridad ni siempre confiables.

América Latina también puede ser desestabilizada por importación de conflictos ajenos a la región. Cada país debe seguir sus intereses, manteniendo relaciones diplomáticas, comerciales y/o

militares con los países del mundo que prefieran. Pero no puede permitir que estas relaciones vengan asociadas a conflictos que son ajenos a la región.

América Latina fue en el Siglo XX quizás la región del mundo con menor número de guerras y victimas de conflictos internacionales. En las últimas décadas avanzó hacia la consolidación del régimen democrático. Asegurar que este cuadro permanezca en el futuro y ayude a la consolidación de la democracia en América Latina exige un análisis y acompañamiento realista del cuadro internacional y sus impactos entre los países de la región.

COMENTARIOS

- La polarización de América Latina entre gobiernos que afirman la continuidad institucional y otros (en particular el régimen de Hugo Chávez, pero también el de Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador) que proclaman una disposición refundadora del Estado y de la democracia, produce tensiones que se irradian por la región. La actuación política de ciertos mandatarios, Chávez sobre todo, no se restringe estrictamente al ámbito de sus respectivos países, sino que se realizan tomando como referencia identidades supranacionales, ya sea la Patria Grande de Simón Bolívar, o la identidad de los pueblos precolombinos. Las tensiones regionales son además agravadas por el discursos anti-americano y alianzas con países de fuera de la región promovidas por estos mandatarios, Chávez sobre todo. Sin embargo, si tensionan los límites de lo convencional en la relación

con los Estados Unidos y empresas extranjeras, no parecen dispuestos a romper radicalmente los lazos con ellos, lo que parece haber sido entendido por el gobierno americano, desde el segundo mandato de George W. Bush.

- A China y Rusia interesan los recursos naturales y las compras de material bélico de los países "bolivarianos", pero nada señala que estén dispuestos a confrontar Estados Unidos en su área de influencia. Irán, constituye un player menor en la región, y hasta el momento su influencia es más retórica que práctica.

- Los "grandes del mundo", Estados Unidos a la cabeza, quieren estabilidad en la región. La estabilidad pasa por el refuerzo, en cada país, de las instituciones democráticas, y a nivel regional, en particular por el papel que juega el Brasil. El tema es que no está claro como Brasil debe gestionar su liderazgo "natural" en la región. El actual gobierno buscó limitar el liderazgo de Chávez sin confrontarlo, como quedó claro en los episodios del gasoducto Caracas-Buenos Aires, del Banco Sur y del Consejo de Defensa de Unasur. Pero promovió la incorporación de Chávez al Mercosur, lo que antes de contener al presidente venezolano, podrá fragilizar aún más el Mercosur. Además, es controversial, en particular frente a la oposición interna, el papel que el gobierno de Lula ha tenido frente al régimen cubano y hacia las tendencias autoritarias del gobierno de Chávez.

PRIMERA PARTE
DINÁMICAS POLÍTICAS

DE LAS CENIZAS DE LA IDEOLOGÍA: SISTEMA REGIONAL, FRONTERAS Y CONFLICTOS INTERESTATALES EN AMÉRICA LATINA

Antonio Mitre

I. PREÁMBULO

Quien vivió la época de la Guerra Fría en América Latina identificará naturalmente dos rasgos característicos del mundo, no tan admirable ni tan nuevo, que despuntó en los prolegómenos de su crisis: el estreno o la vuelta de la democracia en prácticamente todos los Estados, y la mayor autonomía de acción de éstos con relación al centro del sistema capitalista. Las ciencias sociales reflejaron prontamente los cambios, elevando ciertas cuestiones a la categoría de temas de vanguardia y relegando otras a la condición de pasatiempos. Así, vocablos como dependencia o imperialismo, que hasta ayer nomás eran moneda corriente en los análisis sobre la

configuración estructural del continente, pasaron a nombrar un pasado que se apetece remoto, dominio de la arqueología. Hay que desconfiar de semejante distanciamiento espiritual en tan poca extensión cronológica y preguntarse, primero, si la velocidad del cambio no afectó también nuestra capacidad de percibir la realidad al punto de estar uno huyendo de su propia sombra.

Cabe indagar, entonces, con relación al tema que nos ocupa —conflictos y guerras interestatales en América Latina contemporánea— cuáles fueron las transformaciones que efectivamente ocurrieron en el sistema regional de Estados respecto a la configuración de factores que antes fueron responsables por la relativa paz que vivió el continente, de modo a identificar fenómenos que podrían amenazarla en un futuro próximo.

La tarea conceptual contempla, pues, un clásico desafío: discriminar la novedad de aquello que hace mucho cargamos en la espalda —un esfuerzo que no se agota en el acto de separar ambos flancos, sino que busca más bien imbricarlos para entender la dinámica del presente—. Entre las cuestiones tratadas en este artículo están: la trayectoria de los conflictos regionales, el papel de la Organización de Estados Americanos (OEA) como agencia pacificadora, y el potencial desestabilizador de los conflictos fronterizos en el actual cuadro de alianzas político-ideológicas y de crisis de la hegemonía norteamericana.

De 1825 hasta hoy hubo en América Latina diez disputas interestatales que pueden caracterizarse como guerras importantes: cinco sucedieron en el siglo diecinueve y otras tantas en el siglo veinte, de las cuales tres antes de terminar la Segunda Guerra y dos en períodos subsecuentes. Los cinco enfrentamientos armados en el siglo XIX fueron suscitados por la definición de fronteras: las dos Guerras Cisplatinas, la Guerra de la Confederación, de la Triple Alianza y del Pacífico. En el siglo XX, hasta el final de la Segunda Guerra, se produjeron tres conflictos bélicos interestatales: la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, el enfrentamiento de Perú y Colombia en Leticia (1932-1933), y la disputa entre Perú y Ecuador por el territorio adyacente a la parte navegable del río Marañón (1941-1942), en la región amazónica.[1] La trayectoria de los conflictos de la posguerra puede dividirse en dos fases. La primera se extiende desde el surgimiento del sistema regional instituido en 1948 en el seno de la OEA y termina con la intervención militar de la República Dominicana en 1965, durante ese tiempo no hubo enfrentamientos armados interestatales. En la segunda fase, que se prolonga hasta el término de la Guerra Fría, se constata un modesto crecimiento en el número de conflictos bélicos entre los Estados de la región.[2] Los más importantes fueron: la Guerra del Fútbol entre Honduras y El Salvador, en 1969, y la Guerra de las Malvinas entre Argentina y Gran Bretaña, en 1982. Hubo otros tres incidentes militares graves que no llegaron a constituirse en enfrentamientos armados: uno entre Chile y Argentina por el canal de Beagle, otro entre Ecuador y Perú (1985) en la región de la Cordillera del Cóndor, y, finalmente, la disputa, en 1987, entre Colombia y Venezuela por una zona marítima aun sin delimitar en el golfo de Venezuela.[3] El periodo que va del final de la Guerra Fría hasta nuestros días se caracteriza mucho más por la superación definitiva de las controversias fronterizas de antigua cepa que por la eclosión de nuevos enfrentamientos interestatales: el único fue el que protagonizaron Perú y Ecuador, en 1995. En síntesis, desde 1945 hasta nuestros días se produjeron unas 30 si-

[1] No se considera aquí, como conflicto interestatal, la terrible masacre perpetrada por la dictadura de Trujillo contra la población haitiana asentada en áreas de frontera. En la eclosión de esa tragedia concurrieron factores de orden étnico, histórico y político. Sobre ese acontecimiento, consultar: Accilien; Adams; Méléance, 2006.

[2] Grabendorff, 1982, p. 272.

[3] Pardo, 1999, p. 2.

tuaciones de conflicto bilateral de magnitud e intensidad variados, pero, como se puede constatar, pocos terminaron en guerra de grandes proporciones y, por ello, la región se diferencia nítidamente de otras áreas del planeta.

En los estudios sobre el tema, el acertijo exegético contempla los siguientes enunciados: en América Latina las disputas fronterizas y por territorios, además de frecuentes, tienden a perdurar en el tiempo y, en ciertas ocasiones, derivan en el uso de fuerza militar, pero raras veces desembocan en guerra abierta. Entre los factores propuestos para explicar ese singular fenómeno, los más destacados son: el relativo distanciamiento de América Latina con relación a los centros neurálgicos del sistema mundial, el poder moderador de los Estados Unidos, y, finalmente, la existencia de una parafernalia de organizaciones regionales con larga experiencia en el arbitraje de conflictos interestatales.[4] El presente trabajo discurre sobre el futuro de la tradición pacifista, habida cuenta, por un lado, la crisis de hegemonía de los Estados Unidos y, por otro, la mayor inserción de América Latina en el sistema mundial, sobre un escenario donde nuevamente despuntan antagonismos ideológicos de monta, competición por el liderazgo regional y una eventual pérdida de legitimidad de los órganos de seguridad colectivos.

II. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERAMERICANO Y LA PAX AMERICANA

Sirviéndonos de la trayectoria de la OEA como hilo conductor, analizaremos la naturaleza y evolución de los conflictos en distintas épocas, resaltando la posición y actuación de los Estados

[4] Domínguez et al, 2003, p. 358.

Unidos en el sistema hemisférico. En los estudios sobre las relaciones interamericanas no es difícil encontrar interpretaciones que consideran la OEA una institución manipulada desde Washington y, cargando la tinta, una extensión de sus intereses. Esa imagen de la organización, la cual, con algunos retoques, se ajusta al período que se extiende de su fundación (1948) hasta la intervención norteamericana en Guatemala (1954), no debe generalizarse para el conjunto de su trayectoria; como tampoco cabe considerarla como la panacea dibujada por sus más fervorosos apólogos. Un examen fundamentado empíricamente mostrará una realidad compleja y mutable. En primer lugar, los principios que vendrían a ser parte de la OEA —reconocimiento de la soberanía de los Estados, no intervención en asuntos domésticos, solución pacífica de disputas, consulta y autodeterminación— moldearon y conformaron las relaciones entre los países de América Latina mucho antes que los Estados Unidos participasen activamente en el sistema regional.[5] Al mismo tiempo, el principio de no intervención que, por la doctrina Monroe (1823), se refería a potencias extranjeras extracontinentales, sufrió una viraje con el corolario Roosevelt (1905) a través del cual los Estados Unidos se reservaban el “derecho” de intervenir en cualquier república latinoamericana que no cumpliese con sus obligaciones políticas y financieras.[6] Y no fueron pocas las intervenciones perpetradas desde entonces hasta 1947. En América Latina, al contrario, se elaboraron, a lo largo de esa fase, instrumentos jurídicos de resistencia a las tesis norteamericanas: las doctrinas Drago (1902) y Tobar (1907), contrarias al uso de fuerza armada para el cobro de deuda pública de países americanos, y al reconocimiento de gobiernos de facto, respectivamente, y la Doctrina Estrada (1930), que ratificó el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados.

[5] Shaw, 2003, p. 64.
[6] Romero, 2004, p. 417.

El Sistema Interamericano que surgió después de la Segunda Guerra Mundial se apoyó inicialmente en dos instrumentos jurídicos: el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá (1948), instituido en el seno de la IX Conferencia Internacional Americana, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), más conocido como Tratado de Rio (1947). En ambos casos, los países miembros se comprometieron a no recurrir a amenazas ni al uso de la fuerza para superar sus disputas y a servirse, más bien, "de los procedimientos vigentes en el Sistema Interamericano, antes de llevarlas a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas". La Carta de la Organización de los Estados Americanos estableció también que las partes podrían convenir en cualquier otro procedimiento pacífico que les permitiese solucionar sus pendencias. Si bien es cierto que el Tratado de Rio no obliga a los países signatarios a solucionar sus querellas en consonancia con las reglas de la OEA, la tendencia ha sido a considerarlas un medio eficaz en tales situaciones.[7] Por aquellos años, la mayoría de los pleitos que fueron a parar en la OEA se relacionaban con disputas limítrofes, a veces levemente matizadas por tensiones entre gobiernos democráticos y dictaduras (Costa Rica-Nicaragua, 1948; República Dominicana-Cuba, 1949), y todos fueron resueltos por consenso.

El brío democrático, presente en los primeros lances de la posguerra, rápidamente cedió espacio a preocupaciones de seguridad que, en sintonía con "las exigencias y el lenguaje de la Guerra Fría", alentaron con frecuencia la proliferación de dictaduras dóciles a los designios de la potencia, sobre todo en América Central.[8] En la

[7] Martz, p. 179-81.

[8] El TIAR sirvió como modelo para la creación de la OTAN. El objetivo mayor era establecer un ejército interamericano, bajo comando de los Estados Unidos. Sobre el tema, consultar: López-Maya, 1995, p. 136.

propia redacción del TIAR fue previsto que el sistema no podría depender únicamente de la Asamblea de Cancilleres para dar respuesta a las situaciones que exigiesen acción militar expedita y que, por tanto, el Consejo podría actuar como órgano consultivo y decidir con los poderes que le atribuía el estatuto de la Unión Panamericana.[9] Y cuando, un año después, en la Conferencia de Bogotá, surgió la OEA, Estados Unidos insistió en la idea de una unificación político-militar del continente como un medio para combatir el comunismo, mientras el discurso de los representantes de los gobiernos latinoamericanos colocaba el acento en la necesidad de elaborar un plan de ayuda económica para la región —un clamor reiterado en el proyecto Operación Panamericana propuesto por Juscelino Kubitschek (1956-61), y que recién seria escuchado y parcialmente atendido después de la Revolución Cubana, a través de la Alianza para el Progreso, en la presidencia de John F. Kennedy (1961-63)—. Mientras tanto, la región entraría en el túnel de la Guerra Fría bajo la armadura política y militar de los Estados Unidos.

III. EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN CUBANA EN EL SISTEMA HEMISFÉRICO

A partir de la Revolución Cubana (1959-1962), los conflictos políticos regionales acusaron un perfil ideológico más acentuado e involucraron, directa o indirectamente, a Estados Unidos y algún gobierno latinoamericano sobre el cual recaía la sospecha de influencia comunista: Cuba, República Dominicana o Guatemala, en distintos momentos. Las divergencias en el ámbito de la OEA comenzaron a revelarse más intensamente con el aumento del in-

[9] Suplantada por la OEA en 1948. Sobre la Unión Panamericana y los orígenes de la OEA, consultar: Dreier, 1963, p. 299.

tervencionismo de los Estados Unidos y la proliferación de focos de guerrilla estimulados por el gobierno de la Isla. Desde el primer momento, la pretensión norteamericana de buscar apoyo para una acción armada contra Cuba fue frustrada en el seno de la OEA, así como la tentativa de un rompimiento colectivo con el gobierno revolucionario, propuesta que fue resistida inicialmente por los países más fuerte: Brasil, Argentina y México.[10] Durante la vigencia de los regimenes militares en las décadas de sesenta y setenta, las instituciones del Sistema de Defensa Interamericano fueron utilizadas por los Estados Unidos para sustentar dictaduras, justificar el uso de la fuerza y revestir de legitimidad sus acciones. [11] Por otro lado, muchos de los movimientos de guerrilla, —algunos movidos por el viejo espíritu libertario, otros por las instrucciones del gobierno cubano, o por ambas fuerzas—, hicieron con que el principio de soberanía nacional fuese hollado en varias frentes, coincidiendo en ello con el talante de la potencia.

Sea como fuere, el sistema, bajo hegemonía norteamericana, disminuyó las posibilidades de que conflictos interestatales derivasen en guerra abierta. El hecho de que en pleno auge de la Guerra Fría se hayan producido dos enfrentamientos importantes —Honduras y El Salvador, Argentina y Reino Unido— no representa una modificación del rumbo principal de esa tendencia.[12] En

[10] Con la eclosión de regímenes militares, la mayoría de los gobiernos latinoamericanos terminó por romper relaciones con Cuba. México fue uno de los pocos países que mantuvo vínculos diplomáticos permanentemente. Sobre el impacto inicial de la revolución cubana en el contexto hemisférico, consultar: Quintaneiro, 1988.

[11] Sotomayor, 2004, p. 34.

[12] Domínguez y otros se utilizan de esos dos ejemplos para demostrar que la hegemonía estadounidense es irrelevante para explicar las perspectivas de guerra y paz en América Latina, y al hacerlo elevan esas dos notables excepciones a la condición de "prueba". Domínguez et al, 2004, p.373.

realidad, a lo largo de esa fase, cuando el Caribe ocupaba un lugar central en el cuadro de los intereses políticos y económicos estadounidenses, las disputas por cuestión de límites, que intermitentemente conturbaban el escenario de la región —Chile-Argentina, Chile-Bolivia, Guatemala-Gran Bretaña, Honduras-Nicaragua, Perú-Ecuador, Venezuela-Guyana— fueron acalladas y ninguna redundó en acción militar.[13] La disposición de aceptar arbitraje, bajo el supuesto de no intervención, contribuyó a pacificar las relaciones entre los Estados. La OEA y, en particular, el Comité Interamericano de Paz (CIAP), accionado 34 veces desde 1948 hasta la intervención militar de la República Dominicana (1965), tuvieron un papel crucial en la solución de la mayoría de los conflictos de esa fase.[14]

La emergencia de regimenes militares por toda América Latina en los sesenta y setenta marca el inicio de un Nuevo ciclo autoritario. El fracaso de la estrategia foquista en Venezuela, Bolivia, Colombia, Guatemala y Brasil hizo que los gobiernos de la región dejasen de percibir al régimen cubano como una amenaza inminente. Fue justamente en esa época que el estatuto de la OEA sufrió modificaciones tendientes a inhibir acciones intervencionistas. En tal sentido, el artículo 9 definió con mayor exactitud lo que debía entenderse por "agresión". Aunque es cierto que Estados Unidos, pieza central del sistema, continuó actuando unilateralmente siempre que sus intereses estratégicos podían verse afectados, las ideas y posiciones de la potencia sobre amenazas a la seguridad regional fueron desafiadas con éxito en varias oportunidades dentro de la Organización. El caso más emblemático lo constituye la decisión tomada por la OEA con relación a la situación nicaragüense en 1978. En aquella ocasión, fue rechazada la propuesta

[13] Grabendorff, 1982, p. 274.

[14] Grabendorff, 1982, p. 274.

de los Estados Unidos en sentido de que se organizase un gobierno de unidad nacional con apoyo de las fuerzas de paz interamericanas. La resolución que fue aprobada por la mayoría de los países latinoamericanos, temerosos de que la iniciativa estadounidense pudiese prolongar el régimen de Somoza y sirviese de excusa para una nueva intervención, fue "prácticamente un llamado para que el pueblo de Nicaragua derrocase la dictadura y estableciese un gobierno democrático, vía elecciones". El vaticinio de un analista, en sentido de que el episodio "podía significar el crepúsculo de la influencia de los Estados Unidos en la OEA", sería corroborado en buena medida por los acontecimientos futuros. [15]

Los cambios en las relaciones de dependencia se reflejaron rápidamente en la configuración normativa e institucional de la OEA que entonces experimentó una mayor democratización. En 1975 se llegó a un acuerdo por el cual las sanciones previstas por el Tratado de Río podrían ser suspendidas por mayoría simple, en vez de los tradicionales dos tercios. También se aprobó, a pesar de la oposición estadounidense, un nuevo artículo sobre seguridad económica colectiva para el desarrollo, y se extinguió el Comité Especial Consultivo que había sido creado para monitorear las actividades cubanas en la región.[16] En los años subsecuentes, cuando los países latinoamericanos adoptaron una posición contraria a la de los Estados Unidos, sea con relación a Nicaragua, (1978), a Panamá (1989) o al conflicto entre Argentina y el Reino Unido (1982), la posición norteamericana fue simplemente vencida, o tuvo que ser modificada para ajustarse a la voluntad de la mayoría.[17]

El espectro de temas encaminados al Consejo de la OEA se amplió en esa fase, y antiguas pendencias por límites retornaron, una vez

[15] La afirmación es de Thomas Walker, Apud Shaw, 2003, p. 79.
[16] Muñoz, 1984, p. 160.
[17] Shaw, 2003, p. 81.

más teñidas de motivaciones económicas orientadas a asegurar el control de recursos naturales o el acceso a los mismos. Cuestiones relativas a derechos de pesca, explotación de recursos en áreas de frontera, y reivindicaciones territoriales se entrecruzaron en la producción de un rosario de conflictos: Argentina-Brasil, Chile-Argentina, Chile-Bolivia, Colombia-Venezuela, Nicaragua-Colombia, México-Estados Unidos, Panamá-Estados Unidos, Perú-Chile, Venezuela-Guayanas. Sin embargo, solamente en un par de casos se llegó al enfrentamiento armado: Argentina-Gran Bretaña (1982) y Perú-Ecuador (1995). La guerrilla, con su característico perfil híbrido de conflicto civil e interestatal, volvió a despuntar en varios países. Las situaciones más críticas fueron vividas en Nicaragua y Guatemala, que solamente consiguieron salir del infierno de esas guerras bifrontes después de "tres generaciones de acuerdos de paz", negociados entre gobiernos y guerrilla con la mediación de organismos internacionales.[18]

IV. EL ESCENARIO INTERAMERICANO EN EL DESPUNTAR DEL MILENIO: DEMOCRACIA Y REGIONALISMO

Con el fin de la Guerra Fría y la consolidación de la democracia en los distintos países de la región, mejoraron las condiciones para encontrar salidas negociadas a viejos conflictos. El número de intervenciones directas perpetradas por Estados Unidos fue disminuyendo a lo largo de la década, mientras los incentivos institucionales de la Organización hacían más atractivo y fructífero para esa potencia optar por acciones multilaterales.[19]

Las disputas sobre cuestiones linderas son pocas en la actualidad. Conflictos seculares y altamente inflamables fueron supera-

[18] Matul; Ramírez, 2009, p. 95.
[19] Grabendorff, 1982, p. 272. Ocupación militar de Haití en 1994 y 2004.

dos total o parcialmente en las últimas décadas: Perú y Ecuador resolvieron sus pendencias sobre la frontera amazónica en 1999, y Chile y Argentina negociaron sus diferencias en la misma década, excepto por una franja glacial de unos 50 kilómetros al sur de la Patagonia. La controversia sobre límites marítimos entre Surinam y Guayana fue zanjada a través de acuerdo arbitrado por Naciones Unidas en 2007. Finalmente, Cuba, excluida de la organización desde 1962, fue readmitida en junio de 2009, pese a las reservas de los Estados Unidos que preferían un retorno condicionado al compromiso, por parte del régimen de la Isla, de observar las premisas de la democracia.

De todos modos, pendencias territoriales continúan amargando las relaciones de varios países. Nicaragua no abandonó sus pretensiones sobre el Golfo de Fonseca y la isla colombiana de San Andrés, tal vez más por su valor político simbólico que por motivos económicos.[20] También permanecen latentes el conflicto sobre las Malvinas, el cual puede ser tratado como una cuestión de frontera, puesto que Argentina considera esas islas una extensión de su plataforma continental, y la aspiración boliviana de recuperar al menos una parte del territorio que perdió en la guerra con Chile.

En los últimos treinta años, en virtud de los procesos de democratización e integración regional, fueron institucionalizados otros foros que buscan asegurar la paz entre los países que forman parte de bloques específicos. Entre los acuerdos más destacados en esa línea cabe mencionar: el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado por los Estados centroamericanos en 1995, el Sistema de Seguridad Regional del Caribe, establecido en 1996, la Declaración del Mercosur por la cual los países miembros, junto con Bolivia y Chile, se constituyeron en área de paz en 1999, y la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, convenida entre los países

[20] Briscoe, 2008, p. 2.

participantes en 2002. Esas plataformas regionales complementan y expanden la actuación de la OEA o, simplemente, la substituyen, ya que, como veremos más tarde, no todos los Estados adhieren con el mismo celo o tienen la misma disposición positiva con relación al órgano interamericano.

Finalmente, la arquitectura del Sistema Interamericano contempla el recurso a foros alternativos, creados en el pasado para arbitrar disputas, los cuales, después de haber sido convocados en varias ocasiones, acabaron por institucionalizarse. Es el caso del Protocolo de Río, instituido en 1942 como mediador en la guerra entre Ecuador y Perú, o el papel del Secretario General de la OEA que, por solicitación de los propios Estados, ha trabajado en la solución de pendencias como las de Belice-Guatemala y Honduras-Nicaragua. Todo ese bagaje institucional, si bien no elimina la posibilidad de que ocurran guerras, sin duda hace más probable y expedito el arbitraje de conflictos antes que estos puedan derivar en enfrentamientos armados de gran envergadura.

V. EL DESPUNTAR DE UN NUEVO ORDEN HEMISFÉRICO

Entre los cambios más significativos de las últimas décadas cabe apuntar tres fenómenos. Primero, la latinoamericanización casi simultánea de las políticas externas de Brasil y Argentina —dos países que, al margen de sus diferencias culturales y del peso relativo en la balanza de poder regional, buscaron e imaginaron sus destinos nacionales más allá del Sur—. En segundo lugar, la proyección de Venezuela en el escenario hemisférico y extra continental, de nuevo bajo la bandera de la unidad latinoamericana. Finalmente, la renovada importancia del Caribe y de la América Central en el actual cuadro de polarización ideológica. Pasemos a examinar esos procesos y sus consecuencias respecto al tema que nos ocupa.

1. Brasil y Argentina: los motivos de la cooperación

Es cierto que en Brasil, y aún más en Argentina, no faltaron intelectuales en todas las épocas que lucharon por la inserción de sus países en la matriz de la identidad latinoamericana; sin embargo, en el ámbito de las políticas de gobierno y de la diplomacia, ambos Estados, por razones distintas, vivieron durante siglos de espaldas al Extremo Occidente. Aún así, la percepción que cada cual cultivaba con relación al otro no era de las más propicias para alentar la cooperación. De hecho, una encuesta realizada en áreas urbanas, poco antes de la Guerra de las Malvinas, muestra que sólo un pequeño porcentaje de los argentinos y brasileños entrevistados consideraba que valía la pena que sus respectivos gobiernos se esforzasen para construir relaciones prioritarias con el país vecino. Hasta la Unión Soviética era preferida para el establecimiento de vínculos cooperativos con miras al desarrollo, aunque el número de argentinos que creían que el Brasil sería un buen socio superaba el de brasileños que pensaban lo mismo con relación a Argentina.[21] Fue contra ese trasfondo poco auspicioso que despuntó la latinoamericanización de la política exterior de ambos países, transformando el tradicional antagonismo en una asociación con grados crecientes de acercamiento y coordinación de acciones en el ámbito regional.

Las circunstancias catalizadoras del cambio fueron de sentido inverso: en el caso de Argentina, el infortunio de las Malvinas, en el de Brasil el afortunado crecimiento y la modernización industrial alcanzados en los años 70. Crisis y decadencia de un lado, expectativa de prosperidad y ascensión del otro, y un movimiento simultáneo por parte de ambos: el distanciamiento con relación a Estados Unidos. Los cambios comenzaron al final de los años se-

[21] Selcher, 1985, p. 74.

tenta, paradójicamente durante la vigencia de regímenes militares en los dos países, regidos por doctrinas de seguridad nacional que promovían la "competición geopolítica, prácticas mercantilistas y un abordaje realpolitik" en sus relaciones exteriores.[22] Hasta entonces, los vínculos de Brasil con ocho de los nueve Estados circunvecinos habían sido tenues, y los contactos más intensos con el socio inevitable, Argentina, casi siempre de carácter conflictivo. De tal manera que las relaciones Sur-Sur serian instituidas, en buena medida, a partir de una ausencia secular de trato directo, como lo revela el hecho de que cuando João Batista Figueiredo (1979-85) visitó Buenos Aires, en 1980, hacía 45 años que ningún otro mandatario lo había hecho, y cuando fue a Lima, Bogotá y Caracas se convirtió en el primer presidente brasileño que pasó por esas capitales desde la constitución de la República.[23]

La internacionalización de la economía brasileña en las décadas de sesenta y setenta explica, en parte, el rumbo que tomó la política exterior de ese país, pero hubo otros factores intervinientes que merecen atención. Uno de ellos fue la ruptura, durante la presidencia de Ernesto Geisel (1974-1979), del acuerdo de asistencia militar con los Estados Unidos, en función de las presiones del gobierno Carter sobre derechos humanos.[24] En la secuencia de ese distanciamiento con relación al norte, avanzaron las negociaciones relativas a la hidroeléctrica de Corpus-Itaipu, cuya construcción había comenzado en 1974. Contra todos los vaticinios, las controversias sobre los proyectos en el Alto Paraná, intensas en los años anteriores, fueron superadas por el Acuerdo Tripartito, firmado en octubre de 1979. Esa actitud cooperativa, sustentada, cada vez más, por mecanismos institucionales, se intensificó du-

[22] Resende-Santos, 2002, p. 91.
[23] Visita realizada durante la presidencia de Jorge Videla, Selcher, 1985, p. 69.
[24] Selcher, 1985, p. 68.

rante la administración Figueiredo, cuando arraigó la convicción de que el desarrollo de Brasil "no podría planificarse al margen del contexto latinoamericano".[25] Durante su gestión se alcanzó, en mayo de 1980, el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y Aplicación Pacífica de Energía Nuclear, el cual representó un paso decisivo hacia la superación de una rivalidad que remontaba a tiempos coloniales. En la fase de transición, la plataforma democrática ofreció mayores y mejores condiciones para profundizar las relaciones con los Estados vecinos y para la formación o rearticulación de bloques regionales. La cooperación bilateral tuvo continuidad en la presidencia de José Sarney (1985-1990).

Así, en poco más de una década, Brasil y Argentina consiguieron estructurar "uno de los más exitosos regímenes de cooperación en el mundo" que, además del acuerdo nuclear, creó el Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, este último junto con Uruguay y Paraguay.[26] El Mercosur continuó siendo prioridad en la agenda de los gobiernos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1995), y su consolidación, durante los sucesivos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), estuvo acompañada por dos principios directores de la política externa en aquella época: la firme defensa de la autonomía del Estado, sobre todo en los pleitos con la potencia norteamericana, y la promoción de la democracia como valor innegociable.[27] En ese diseño, calificado de regionalismo abierto, el Sur pasó a ocupar un lugar privilegiado más allá de ganancias o de pérdidas coyunturales. Con sabor orteguiano, el ministro Celso Lafer definió bien el espíritu que entonces apuntaba el camino que debía seguir el Brasil: "para nosotros, [el Mercosur] es destino, parte de nuestras circunstancias. El Alca no es destino, sino opción".[28] En el transcurso del tiempo y hasta la institución de la Comunidad Suramericana de Naciones (2007) y de la Unión Suramericana (2008), el alcance de esas "circunstancias" se hizo cada vez mayor. Recientemente, el acento colocado en la identidad Sur por la política exterior brasileña marca un relativo contraste con el universalismo de su anterior trayectoria, lo cual puede aumentar el peso de concepciones ideológicas en el posicionamiento del país en eventuales conflictos internacionales.[29]

Por el lado argentino, dos hechos convergieron para que ese país optase por la cooperación con sus vecinos. El primero fue la Guerra de las Malvinas. Aunque la controversia con Gran Bretaña remonta a 1833, durante más de un siglo ella no llegó a estremecer los fuertes vínculos económicos existentes entre los dos países. Fue precisamente el ocaso de Inglaterra como potencia, después de la Segunda Guerra, que alentó la demanda argentina y la disposición del gobierno británico para alcanzar un acuerdo. Con ese fin, hubo varias tentativas de negociación entre 1960 y 1980, y cuando todo parecía encaminarse hacia una solución pacífica y definitiva de la secular querella, sobrevino la guerra. Un artículo premonitorio,

[25] Selcher, 1985, p. 69.

[26] En 1996, Chile y Bolivia se incorporaron en la condición de miembros asociados que participan del área de libre comercio, pero sin adoptar el sistema de tarifas exteriores. Resende-Santos, 2002, p. 89.

[27] Véase a respecto la posición adoptada por el gobierno brasileño en las crisis políticas en Paraguay (1996, 1996, 2001) y Venezuela (2002), así como la inclusión de la Cláusula Democrática en el Mercosur. Consultar también: Cardoso, 2004.

[28] Vigevani; Oliveira; Cintra, 2003. En todo caso, los planes de integración regional anteceden con mucho el Mercosur. Basta recordar, entre otros esquemas, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), constituida en 1960, sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), instituida en 1980, así como otros instrumentos, por ejemplo, el Tratado de la Cuenca del Plata.

[29] Sobre la construcción de la idea "América del Sur" a través del discurso y la práctica de la diplomacia brasileña, consultar: Galvão, 2009, p. 63-80.

escrito un par de meses antes del evento, apuntaba con precisión la falla que podría provocar el colapso del proceso de pacificación:

> The basic obstacle in the way of agreement is, however, that both governments while anxious to settle, are imprisoned by history – that is, by past pronouncements and obligations; the latter, by restricting their freedom for maneuver, thwart a negotiated compromise. Thus, the British government —as illustrated in 1980 by the hostile reception given to Ridley's initiative by both the islanders and parliament— is restrained by la commitment to respect the principle of national self-determination as well as by the unchanging view of the islanders. In turn, the manipulation of the dispute for both domestic and international purposes prevents Argentine acceptance of anything short of sovereignty.[30]

Y fue, justamente, la manipulación de la cuestión Malvinas / Falklands para fines domésticos, tanto por parte del régimen militar argentino como del Parlamento británico, el factor responsable por la transfiguración de las negociaciones de paz en una guerra relámpago.[31] En 1982, el gobierno militar argentino, enfermo en la raíz, intentó un último lance para zafarse de la crisis que atravesaba y se lanzó de manera irresponsable a la aventura de las Malvinas. En el transcurso del conflicto, el apoyo incondicional de los Estados Unidos a Inglaterra, a despecho de la alianza anticomunista establecida poco antes por la administración Reagan con el gobierno de Leopoldo Galtieri (1981-1982), mostró claramente el verdadero límite del sistema de defensa interamericano y de la vieja doctrina Monroe.[32] En compensación, la guerra intensificó la disposición argentina de cooperar, primero con el Brasil, a pesar de la tibia posición de ese país durante el conflicto, y luego con Chile, volviendo a la mesa de las negociaciones sobre el canal de Beagle, no obstante la ayuda disimulada del gobierno de Pinochet a Gran Bretaña.[33] Después de la derrota, Argentina, acostumbrada a pensarse como europea y distinta de sus vecinos, comenzó a cultivar la imagen de país latinoamericano, con todos los rasgos ideológicos que el término implica. Al mismo tiempo, los medios de comunicación abrieron un amplio espacio para la divulgación de la cultura y de los asuntos de la región, mientras que la clase política recuperaba un viejo discurso que asociaba el destino del país a las vicisitudes del sur.

[30] Beck, 1982, p. 54.

[31] En esa ocasión, el Parlamento británico, contrariando las iniciativas del Ejecutivo, defendió el ejercicio del principio de autodeterminación por parte de los isleños.

En la estela de la Guerra de las Malvinas, la cuestión nuclear, una de las más sensibles por tratarse del dominio de una tecnología que podría desembocar en el desarrollo de armas atómicas, fue también negociada favorablemente entre los dos países del Atlántico. La historia de ese enredo, repleto de prevenciones mutuas, no era nada auspicioso. En noviembre de 1983, Argentina, más avanzada en ese campo que el Brasil, anunció que había conseguido desarrollar, a través de un programa secreto, la tecnología necesaria para la producción de uranio enriquecido, lo cual hizo aumentar el clima de desconfianza en el vecino país. Afortunadamente, las expectativas de una "carrera nuclear", que echaría por tierra el compromiso asumido tres años antes, no llegaron a materializarse. Al contrario, en la década de 90, Argentina y Brasil establecieron instituciones de seguridad colectiva capaces de promover cooperación para fines pacíficos en ese ámbito. El 28 de noviembre de 1990, los presidentes Carlos Saúl Menem y Fernando Collor de Mello firmaron, en Iguazú, un acuerdo a través del cual

[32] Sobre esa crisis, consultar: Feldman, 1985.

[33] Selcher, 1985, p. 30.

ambos países renunciaban al desarrollo de armas nucleares, y se sometían a instituciones de fiscalización mutua y a las inspecciones de la Agencia de Energía Atómica. Esa disposición fue refrendada un año después por el Acuerdo de Guadalajara, en México, que sentó las bases para la creación de la Agencia Argentino-Brasileña de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Actualmente, Argentina y Brasil son signatarios del Tratado de Tlatelolco y del Tratado de No Proliferación.[34] La cooperación, en este caso, fue facilitada por el empeño de los regímenes democráticos de someter las Fuerzas Armadas al control del poder civil. A esa altura de la consolidación democrática, tanto la Cancillería de la Argentina como el Itamaraty exhibían mayor autonomía con relación a las presiones del área militar.[35] Una señal de la profunda distensión que ocurrió entre los dos países fue la considerable disminución de tropas brasileñas en la frontera meridional y el desplazamiento de la atención hacia el Noreste y Norte, sobre todo para la región amazónica, donde las fronteras de Brasil se extienden a lo largo de 11.000 kilómetros.[36]

De todos modos, ni el distanciamiento respecto a Estados Unidos ni la aproximación entre los países de la región fueron fruto de factores coyunturales, tales como el apoyo de la potencia norteamericana a Gran Bretaña en la Guerra de las Malvinas. En verdad, el relativo consenso que prevaleció durante el período de la Guerra Fría entre los países americanos venía disminuyendo desde los años setenta, debido a varios factores, entre ellos: el fuerte desarrollo industrial de algunas economías, la formación de bloques sub-regionales, la recomposición del cuadro geopolítico, y el surgimiento de una nueva conciencia entre los segmentos militares sobre la enorme dependencia tecnológica con relación a la potencia norteamericana.[37] El resultado fue la diversificación de los mercados por parte de las economías más dinámicas, la producción local de armas, y la quiebra del monopolio de los Estados Unidos como fuente exclusiva de abastecimiento. El conjunto de esos factores sentó las bases, aún en el período autoritario, para el desarrollo de políticas más autónomas.[38]

[34] Sotomayor, 2004, p. 29-30.
[35] Sotomayor, 2004, p. 49.
[36] Pion-Berlin, 2000, p. 52.

A partir de los años noventa, el fin de la Guerra Fría y la redefinición de las prioridades de los Estados Unidos, especialmente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, hicieron que la potencia americana se distanciara aún más del ámbito regional. A su vez, la travesía hacia el Norte que emprendió México desde su ingreso en el NAFTA ensanchó el vano para la inserción de nuevos actores políticos en América Central y el Caribe. El régimen de Chávez aprovechó los espacios vacíos para fortalecer su presencia en el área, utilizando, como lo habían hecho otros en el pasado, el enorme poder de petróleo venezolano. Y al mismo tiempo que el Chavismo robusteció los lazos de Venezuela con los países de la Cuenca del Caribe y dio un espaldarazo al régimen cubano, su ascensión fue favorecida por la presencia de sectores de la vieja izquierda en varios gobiernos latinoamericanos, entre ellos los de mayor y más moderno porte económico, como Brasil, Chile y Argentina, algunos con pretensiones de liderazgo.

2. Venezuela y Colombia: las razones del conflicto

El conflicto entre Venezuela y Colombia, que se arrastra hace ya algún tiempo, escapa al patrón tradicional de controversias li-

[37] Selcher, 1986, p. 86.
[38] Muñoz, 1984, p. 159-60.

mítrofes, recurrentes en el cuadro latinoamericano, y se ha convertido en una importante coordenada de la nueva configuración hemisférica. Para entender su acción polarizadota en la región —Estados Unidos y su socio preferencial (Colombia) versus Venezuela y sus aliados más próximos (Ecuador, Bolivia, Nicaragua)— es necesario trascender el marco temporal de sus más recientes protagonistas: Bush, Uribe y Chávez. Actualmente, el entrevero envuelve gobiernos alineados en grupos cuya configuración obedece a afinidades políticas y a un distinto posicionamiento con relación a las prioridades de la agenda norteamericana, sea sobre libre comercio, combate al narcotráfico, bases militares o temas de seguridad colectiva. Es justamente por la compleja trama de intereses estatales que cada choque entre Venezuela y Colombia pone en movimiento que se hace difícil pronosticar sus consecuencias en el ámbito regional.

El reciente episodio provocado por la trasgresión de la frontera ecuatoriana por parte de las Fuerzas Armadas colombianas en su lucha contra las FARC ilustra la facilidad con que controversias de esa índole tienden a internacionalizarse, y los problemas enfrentados por la OEA para arbitrarlos. Por otro lado, el incidente revela también la profunda inserción de los conflictos civiles de algunos países en la dinámica geopolítica regional y extra-regional. La crisis, en esa ocasión, fue catalizada por el ataque aéreo colombiano sobre territorio ecuatoriano que abatió uno de los principales líderes de las FARC, Raúl Reyes. En la secuencia, el envío de tropas a la frontera por parte de los gobiernos de Venezuela y Ecuador transformó rápidamente el episodio en un enfrentamiento entre el régimen de Chávez y los Estados Unidos.

Las acusaciones realizadas por las autoridades colombianas de que Chávez estaría financiando la guerrilla fueron respondidas con el cierre de la embajada de Venezuela en Bogotá, y la expulsión de los representantes del gobierno colombiano en Quito y Caracas, actitudes todas ellas que fueron aproximando los dos países hacia a un corolario bélico. Según el discurso de Chávez, la orden dada al Ministro de Defensa para desplazar diez batallones a la frontera con Colombia y movilizar la Fuerza Aérea no tenía la intención de estimular una guerra con el país vecino, sino, fundamentalmente evitar que Estados Unidos, que ya dominaba a Colombia, pudiese dividir los países latinoamericanos. Semejante estereotipo de nación sometida a la voluntad del Imperio, antes aplicado abundantemente a las repúblicas centroamericanas, y que ahora se lo endilgan a Colombia, se nutre, con avidez predadora, de una larga y conturbada historia.

En verdad, la alianza entre Estados Unidos y Colombia, de alto poder polarizador en la política interamericana de la actualidad, antecede a los gobiernos de Chávez y de Uribe, y aun al Plano Colombia, objeto de virulentas críticas o de reservas por parte de la mayoría de los Estados de la región. Tal alianza remonta a la época de la consolidación de la revolución cubana en los años setenta y al consecuente pavor de las élites colombianas, sobre todo la militar, de que una expansión soviética en el Caribe, sumada a las reivindicaciones territoriales de Nicaragua y al apoyo del gobierno de Habana a la guerrilla, podrían atentar contra la unidad del Estado colombiano. La estrategia arquitectada por el gobierno de Bogotá para lidiar con esa situación contempló el abandono del tradicional aislacionismo rumbo a una "diplomacia hemisférica proactiva". La expresión de la nueva política externa cristalizó durante la presidencia de Julio César Turbay (1976-1982) en una combinación de iniciativas contradictorias: por un lado, combate a las fuerzas internas y externas aliadas a la guerrilla y, por otro, sumisión a la política de los Estados Unidos.[39] Más que el alineamiento de Turbay a las políticas de Reagan, lo que sorprendió en aquella

[39] Sobre los rumbos de la diplomacia colombiana en los 70 y 80, consultar: Tokatlian, 2000, p. 336-7.

época fue la substitución de las directrices de la política externa colombiana tradicional con relación al Caribe y a los asuntos hemisféricos por otras que la impulsaban hacia un mayor protagonismo, apoyado en la profundización de la dependencia económica, tecnológica y militar con relación a Estados Unidos, justamente cuando los otros países de la región buscaban librarse de esa condición.[40] A pesar de las iniciativas posteriores para modificar el rumbo de la política exterior del Estado colombiano en un sentido más nacionalista, independiente y de espíritu latinoamericanista —Grupo Contadora, Consenso de Cartagena—, la línea maestra sería aquella establecida en el auge de la Guerra Fría, y reafirmada hoy por Uribe y por el Plan Colombia.

Entretanto, la trayectoria diplomática de Venezuela, que partiera del mismo punto, terminó por trillar el camino inverso, vale decir, abandonó su tradicional alianza con Estados Unidos y partió hacia una inusitada confrontación con la potencia americana. Al mismo tiempo, transitó de un relativo aislamiento hacia un intenso envolvimiento regional, alimentado por lo que se ha denominado "petro-diplomacia" o "diplomacia del poder social". Desde el comienzo del régimen de Chávez hasta hoy, Venezuela ha gastado billones de dólares en generosos programas de ayuda: petróleo subsidiado a Cuba y a los miembros de Petrocaribe, donativos a Bolivia y Haití, equipos médicos a Nicaragua y combustible gratis para la calefacción de las casas de un número significativo de familias en Estados Unidos.[41] De todas formas, semejante actividad, comentada a diario por ambos lados del espectro político, no es tan inédita cuanto parece.

Es común atribuir a las políticas del gobierno Chávez, posibilitadas por los recursos provenientes del sector petrolífero, la vi-

[40] Bagley; Tokatlian, 1985, p. 27.
[41] Corrales, 2008, p. 4.

gorosa y creciente influencia de Venezuela en América Central y el Caribe. Sin embargo, una visión retrospectiva de la política exterior de ese país mostraría que la intensificación de su presencia en la región, así como la capitalización del poder del petróleo para ese fin, han sido objetivos buscados deliberadamente por gobiernos anteriores, por lo menos desde los años 1960. En tal sentido, características de la actual gestión, tales como política de préstamos a gobiernos y agencias regionales, programas de subsidio para compensar los aumentos en los precios del petróleo, promoción del ideal bolivariano de unidad latinoamericana, difusión regional de doctrinas de cariz socialista, interferencia activa en asuntos internos de los países del Caribe y de América Central, se encuentran también en las políticas implementadas por Rafael Caldera (1969-1973), Carlos Andrés Pérez (1974-1978) y Luis Herrera Campins (1979-1983).[42]

Sea como fuere, concomitantemente al despliegue de la estrategia venezolana, la política exterior de Estados Unidos con relación a América Latina emprendió un curso errático en el Posguerra Fría. Con frecuencia, en manos de diplomáticos de poca monta, ella perdió, no tanto la sutileza que pocas veces tuvo, sino la preocupación de acompañar sistemáticamente los procesos regionales con conocimiento de la diversidad estructural del continente. La política emanada de Washington ha fluctuado entre la inacción y el velado intervencionismo de otrora, como se puede constatar en el apoyo al golpe fallido en Venezuela, en las tácticas desestabilizadoras contra los gobiernos de Bolivia y de Ecuador, en el incremento de bases militares y, más recientemente, en la actitud disimulada que acabó legitimando el golpe en Honduras, en una tenta-

[42] Uma boa análise da política externa da Venezuela com relação à América Central y ao Caribe encontra-se em: Bond, 1982, p. 100-113.

tiva de mantener algún grado de control sobre su antiguo "patio". En síntesis, el conflicto entre Venezuela y Colombia, más allá de las dimensiones apuntadas, revela hasta que punto los aliados o alineados con uno u otro de los polos interpretan el drama del Estado y de la sociedad colombianos desde una óptica ideológica que continúa anclada en los principios de la Guerra Fría. Bajo el impacto de esa polarización, la capacidad mediadora de los órganos regionales queda comprometida, como se verificó en el altercado que tuvo lugar entre el secretario general de la OEA y representantes del gobierno norteamericano respecto tanto al conflicto deflagrado por Colombia al transgredir la frontera ecuatoriana, como a la crisis hondureña.[43]

3. América Central y el Caribe en la nueva configuración hemisférica

América Central y el Caribe han sido, desde la Colonia, puerta de entrada y plataforma de experimentación y de ramificación de instituciones sociales, políticas y culturales. Correa de transmisión de proyectos ideológicos y de mercancías, su impacto en la historia latinoamericana fue casi siempre mayor a su importancia económica, muy variable a lo largo del tiempo. Desde el principio, ese espacio se constituyó en el tablero americano donde las potencias miden fuerzas o se enfrentan en memorables pulseadas: sucedió hace mucho entre España, Inglaterra y Holanda, y más recientemente entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. El choque de ideologías reverbera allí con más intensidad, y suele convocar al Sur, aun después de la Guerra Fría.

[43] Para la sabatina de que fue objeto el secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, consultar: U. S. Government, 2008.

Tal vez más que en otras áreas, la consolidación de los Estados en América Central y en el Caribe latinoamericano es un fenómeno relativamente reciente. La misma condición de la cual se echó mano para ilustrar su atraso —vale decir estar ubicados en el centro gravitacional de los intereses estratégicos estadounidenses—, ha sido propuesta como causa de su ulterior fortalecimiento. Efectivamente, uno de los factores responsables por la modernización y expansión de la capacidad de control de los Estados centroamericanos, al punto de colocarlos en un nivel más cercano al de los países suramericanos, habría sido la actuación del State Department, el cual, en sintonía con los designios de defensa militar, contribuyó a implementar una serie de reformas burocrático-administrativas a lo largo de la Guerra Fría.[44] Aun así, en la mayoría de los países, esa aptitud no redundó en la incorporación social y política de amplias capas de la población, ni en el efectivo control del territorio nacional. Y es justamente en el vacío institucional que aún prevalece en las áreas de frontera donde proliferan las amenazas capaces de transformar los conflictos internos en enfrentamientos interestatales, debido, en parte, a una condición histórico-espacial que no encuentra paralelo en ninguna otra parte del continente. De hecho, el grado de proximidad física y la interpenetración de las trayectorias de esas sociedades, que alguna vez pretendieron ser un único Estado, contribuyen a que las tensiones domésticas pulsen y se desparramen por la trama entera. Por eso, más que en cualquier otra área, en América Central y en los países conectados umbilicalmente al plasma caribeño, incluidos ahí Venezuela y Colombia, el cálculo de probabilidades de que ocurran conflictos bélicos interestatales deberá desplazar el foco de análisis de la guerra exterior hacia a las rivalidades intraestatales.[45] Bajo

[44] Holden, 1999, p. 1-2.
[45] Thies, 2005, p. 451.

esa perspectiva, cabe recordar que muchos de los conflictos domésticos que derivaron en guerras internacionales a lo largo de los últimos cincuenta años tuvieron en el Caribe y América Central un escenario propicio. Hoy, con la polarización ideológica, reencarnada precisamente en esa región, el fenómeno puede reverdecer y propagarse, alimentado por la intensificación del conflicto social que se verifica, sobre todo, en las áreas de frontera.

VI. FRONTERAS, CRIMEN ORGANIZADO Y CONFLICTOS INTERESTATALES

La porosidad de las fronteras, los progresos tecnológicos, los nexos económicos alentados por la globalización, la práctica del multilateralismo en la diplomacia regional, la comunión de ideales y la realización de metas colectivas —refrendadas por las sucesivas Cumbres Americanas de los últimos quince años—, así como el fin de antiguas rivalidades interestatales permitirían vaticinar para la región un futuro de paz y democracia.[46] Sin embargo, la dinámica de los procesos apuntados no es unívoca y, según los escenarios, puede exhumar pendencias pasadas y estimular enfrentamientos, puesto que el vínculo territorial, no obstante el imaginario de la globalización, "sigue siendo una importante fuente de identidad nacional y de legitimidad".[47] En tal sentido, cabe recordar que, aunque el número de áreas sin demarcación sea hoy mucho menor al de otras épocas, más de una docena de disputas territoriales y fronterizas continúan pendientes. En los últimos ocho años hubo uso de fuerza en cinco de ellas y, en dos, movilización de tropas, involucrando diez de los

[46] Resende-Santos, 2002, p. 89.
[47] Johnson, 2001, p. 132.

diecinueve países de América Latina.[48] Y, en los casos en que un país reivindica territorios perdidos en guerras pasadas, la amenaza es mayor cuando el conflicto bélico no terminó en un compromiso negociado políticamente.[49]

Las disputas territoriales en áreas de frontera suelen ser de alto potencial de riesgo, tanto por las profundas raíces históricas en que se asientan, como por las cuestiones de soberanía nacional que envuelven. Por otro lado, son las regiones fronterizas las que más claramente revelan el contraste entre el pacifismo interestatal y la intensificación del conflicto civil y criminal que escapa al control de los Estados. De Ciudad del Este, en el sur, al municipio de Tecate, en el norte, la frontera presenta las mismas características de violencia, desplazamientos humanos, criminalidad, corrupción de las instituciones estatales, y hasta ausencia de las mismas. El drama se despliega con particular intensidad en varios puntos del contorno mexicano en consecuencia del fuerte flujo de inmigrantes de Guatemala, Honduras, El Salvador y Colombia, que procuran ingresar a Estados Unidos, cruzando, primero, el río Suchiate para luego alcanzar Tapachula, la principal ruta de migración ilegal en dirección a ese país.[50] En ese mapa de la desesperanza, el espacio

[48] Domínguez et al, 2004, p. 357.
[49] Hensel, 1994, p. 281. Como sucedió, por ejemplo, con relación a la Guerra del Pacífico, revivida en los altercados que intermitentemente tensionan las relaciones de los países involucrados. En ese caso, los motivos capaces de reactivar el conflicto han sido de los más variados a lo largo del tiempo: desde una disputa en torno a las aguas de un río (como el Lauca) hasta la venta de gas al país vecino, puesto que, para Bolivia, ninguna controversia con relación a Chile es un problema puntual, sino que envuelve necesariamente una cuestión de soberanía e, implícitamente, su secular reivindicación y anhelo de alcanzar una salida al mar. Sobre las controversias relativas al río Lauca, consultar: Tomasek, 1967.
[50] Briscoe, 2008, p. 3.

más propicio para la eclosión de conflictos es la provincia de Petén, en Guatemala, particularmente en el límite con Chiapas, territorio cuyo control militar buscan mantener los carteles ligados al narcotráfico y las pandillas transnacionales. Del mismo modo, un clima de lejano oeste prevalece en las extensas fronteras de Colombia con Ecuador y Venezuela, demarcadas por elevadas tasas de asesinatos, ocupación de territorios por grupos armados y redes de narcotraficantes. Allí se entrecruzan los intereses de empresas contratantes, grupos irregulares y fuerzas policiales, todos armados y "preparados para una respuesta militar, dado cualquier incidente que se produzca".[51] Un caso especialmente crítico lo constituyen las mal cuidadas zonas limítrofes entre Venezuela y Colombia, donde la criminalidad viene creando tal nivel de animosidad entre la población que llega a ofuscar los problemas provocados por la guerrilla o por el desplazamiento masivo de colombianos al país vecino:

> Ni la frontera marítima de definición inconclusa, ni los inmigrantes colombianos ilegales, ni el uso por parte de la guerrilla colombiana de armamento venezolano oficial, ni las acciones terroristas de la guerrilla colombiana en territorio venezolano incomodan tanto el venezolano común cuanto el aumento del robo de autos para su posterior traslado y venta en Colombia.[52]

Sobre ese trasfondo, situaciones de crisis como la que se produjo recientemente entre Ecuador, Colombia y Venezuela a raíz del bombardeo de un acampamento de las FARC, cerca del río Putumayo, entrañan la misma amenaza que el encender de una llama en una atmósfera inflamable. Episodios de esa naturaleza

[51] Informe sobre fronteras, 2008, p. 4
[52] Pardo, 1999, p. 7.

promueven la "militarización" de la diplomacia sea por vía discursiva o por el traslado de tropas a la frontera, todo lo cual hace más difícil la posibilidad de alcanzar compromisos.[53] Peor aún si, en medio del antagonismo ideológico existente entre los gobiernos de la región, países del porte del Brasil o de Argentina comprometen su capacidad moderadora posicionándose, en las crisis, a partir de registros un tanto anacrónicos del contexto hemisférico.

VII. FÉNIX ENTRE LAS CENIZAS DE LA IDEOLOGÍA

La nueva configuración de las luchas ideológicas, históricamente más peligrosas y desestabilizadoras que las disputas territoriales, no sólo pude reducir el margen de eficacia de los órganos regionales de arbitraje, sino también inducir a que litigios por el control de recursos estratégicos, o tensiones provocadas por la intensificación de la criminalidad y de la guerrilla en áreas de frontera, se vuelvan más explosivas de lo que han sido en el pasado – sobre todo si se considera que, en las últimas décadas, la modernización tecnológica, así como la diversificación del mercado de armas, aumentaron el potencial destructivo de las fuerzas militares o paramilitares de la región. Por tanto, las fronteras estatales pueden estar disolviéndose en las aguas de la unificación económica, pero no necesariamente entre sociedades colindantes, pues, como bien dice Guedes de la Costa, "defensa nacional para la mayoría de los países de América Latina aún significa cuidado con el vecino".[54] En tal sentido, cabe recordar que, no obstante la superación definitiva de numerosas controversias por límites al final del siglo XX, varias

[53] Ver sobre el tema: Mares, 2001, Apud Pardo, 1999.
[54] Pion-Berlin, 2000, p. 61.

otras recrudecieron desde entonces. De hecho, Guayana, Venezuela, Colombia y un par de países centroamericanos estuvieron involucrados en la última década al menos en un conflicto militarizado con otro Estado; Nicaragua, Venezuela y Honduras fueron los países que se enfrentaron con el mayor número de vecinos.[55]

Es cierto que la formación de bloques regionales ha promovido cooperación en asuntos de seguridad; sin embargo las Fuerzas Armadas, sobre todo de los países con alto grado de autonomía militar, como Chile, por ejemplo, se muestran poco receptivas a proyectos de alcance hemisférico. La mayor integración económica no redundó, hasta hoy, en el montaje de un sistema de defensa colectivo capaz de sustituir el que fue creado por el Tratado de Río. Los intentos en ese sentido se frustraron por la falta de consenso entre los países, los cuales, en general, prefieren garantizar su seguridad individualmente, o formar alianzas defensivas sustentadas en criterios de afinidad ideológica.[56] En realidad, el propio tema de la seguridad, como cualquier otro, se politizó, estimulando la formación de percepciones distintas con relación a la escala y grado de peligro que representan ciertos fenómenos en comparación a otros. Así, por ejemplo, el combate al terrorismo, constituido en eje articulador de un "sólido bloque político" entre Estados Unidos y Colombia, despierta un interés mucho menor en las otras repúblicas. Del mismo modo, mientras el discurso oficial, emanado de los gobiernos de Venezuela y Brasil, destaca la pobreza como la mayor amenaza a la seguridad regional, los Estados Unidos no le atribuyen a esa cuestión la misma importancia. La percepción del riesgo que representa el narcotráfico es alta en el caso de Brasil, Colombia y Estados Unidos, moderada en el resto de los Estados, "con excepción de Bolivia, donde su perfil es bajo".[57] Y, si los países de la región andina y Brasil consideran que la posibilidad de intervención por parte de los Estados Unidos es de media a alta, Colombia la reputa pequeña, verificándose, así, "una inversión de imágenes con respecto a aquellas manejadas [por esos países] en torno a la cuestión del terrorismo".[58]

[55] Domínguez et al, 2004, p. 359.
[56] Pion-Berlin, 2000, p. 59.

Si bien la llamada "tesis democrática", de raíz kantiana, considera que cuanto más consolidada y generalizada sea esa forma de gobierno en la región, menores las posibilidades de que ocurran conflictos bélicos entre los Estados, algunos análisis sobre el tema han mostrado empíricamente que "en las democracias latinoamericanas la decisión de utilizar la fuerza no se ve afectada por el hecho de que sea democrático el país con el cual se tiene alguna disputa".[59] Peor aun si se trata de sociedades en las cuales la transición a la democracia es un proceso todavía inconcluso, puesto que, como sugiere la analogía propuesta por Edward Mansfield y Jack Snyder: "governing a society that is democratizing is like driving a car while throwing away the steering wheel, stepping on the gas, and fighting over which passenger will be in the driver's seat. The result, often, is war".[60] Que lo digan los países que ya sufrieron el infortunio de tanta incertidumbre junta. Al final de cuentas, el número de altercados entre países de América Latina y del Caribe bajo régimen democrático llegó a una docena en los últimos quince años: Guatemala y Belice, Guayana y Surinam, Venezuela y Guayana, Venezuela y Trinidad Tobago, Venezuela y Colombia, Colombia y Nicaragua, Nicaragua y Costa Rica, Nicaragua y El

[57] Bonilla; Cepik, 2004, p. 72-74.
[58] Bonilla; Cepik, 2004, p. 74.
[59] Mares; Bernstein, Apud Johnson, 2001, p. 129.
[60] Apud Johnson, 2001, p. 133.

Salvador, Nicaragua y Honduras, Honduras y El Salvador, Honduras y Guatemala.[61]

Del mismo modo, cabe recordar que, en el ámbito interno, la correlación entre democracia y guerra civil se ha revelado estadísticamente insignificante.[62] La propia conservación de esa forma de gobierno por el sistema interamericano tampoco parece ser un valor absoluto y, por tanto, innegociable, como lo estipulan numerosos documentos de las organizaciones regionales. No obstante el papel de la OEA en la defensa de la estabilidad democrática y en el restablecimiento de los procesos constitucionales guatemalteco y paraguayo en 1993 y 1996, respectivamente, el reciente episodio en Honduras muestra tanto los límites de su actuación como la inoperancia de la doctrina Betancourt, adoptada individualmente por los países, cuando se trata de la exclusión de gobiernos que rompen el pacto constitucional. En ese caso, más allá de la polémica jurídica sobre quien habría roto el pacto, la decisión política de algunos países de no adherir a la línea determinada por la Organización mostró no sólo la fragilidad de los sistemas colectivos para neutralizar acciones unilaterales, sino también cuanto sigue pesando una acción (casi) unilateral, cuando ella parte de los Estados Unidos. Y, del lado opuesto, reveló la falta de coherencia de las políticas exteriores de países que trabajan fervorosamente por la sustentación de la democracia en el ámbito hemisférico y, al mismo tiempo, permanecen en silencio monacal cuando se trata de criticar el autoritarismo de la izquierda.

En América Latina, tal vez por el lugar que la clase letrada ocupó siempre en la estructura de poder, los embates ideológicos han sido históricamente las tormentas de la política, con fuerza suficiente para rebasar fronteras domésticas. Si, antes, era más fácil amainar-

[61] Dominguez, 2004, p. 380.
[62] Elbadawi; Sambanis, 2002, p. 325.

las debido a la presencia avasalladora de los Estados Unidos, hoy el repliegue de esa potencia ha alentado rivalidades entre los Estados de la región que buscan ocupar el vacío con vistas a ganar mayor influencia regional e internacional. Tampoco contribuye necesariamente para la paz hemisférica el hecho de que, en la configuración de órganos regionales, paralelos a la OEA, como el instituido por la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en febrero de 2010, Estados Unidos haya quedado fuera, junto con Canadá.[63] Ni ayuda para nada el carácter monárquico y arrogante de la política exterior de los Estados Unidos, guiada por casi todo, menos por criterios de justicia.

Los conflictos regionales volvieron a despuntar en el Posguerra Fría, justo por los poros de la ideología, que ingenuamente se pensó que habían sido definitivamente clausurados. Por eso mismo, junto con el retorno de una cierta izquierda asombrada por la idea de conspiración, Estados Unidos tiende a percibir igualmente la mano del régimen chavista en todo acontecimiento regional que considera contrario a sus intereses políticos y económicos.[64] Los desvaríos afloran también en el interior de las alianzas entre gobiernos críticos de la política externa norteamericana, cuando se trata de defender, al mismo tiempo, agendas sociales de la nueva izquierda e intereses capitalistas. Las tensiones recientes —entre Argentina y Uruguay en el caso de las papeleras, Brasil y Ecuador por motivo de la Odebrecht, Brasil y Bolivia por causa del gas, Venezuela y Brasil en consecuencia del Mercosur— ilustran bien las dificultades de conjugar, en las tramas de la política exterior, pragmatismo con solidaridad fundada en una comunidad de ideales socialistas, sean ellos del siglo XXI o del siglo que expiró.[65] En ese cuadro de creciente distanciamiento del

[63] Cumbre de Cancún.
[64] Ellis, 2005, p. 5.
[65] Galvão, 2009, p. 67.

Norte y de cisuras en el Sur, tanto la OEA, configurada originalmente en torno a la idea de una comunidad de intereses, así como otros órganos regionales, tienden a perder legitimidad y eficacia en el momento de arbitrar conflictos. Por eso, hoy más que nunca, urge discernir la tenue frontera que separa la sensatez de los desvaríos de la ideología "para defendernos de nosotros mismos, que a veces somos nuestro peor peligro".[66]

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Accilien, Cécile; Adams, Jessica; Méléance, Elmide (Ed.). Revolutionary Freedoms. A history of survival, strength and imagination in Haiti. Educa Vision, 2006.

Bagley, Bruce Michael; Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombian Foreign Policy in the 1980s: The Search for Leverage". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 27, n. 3, (Autumn, 1985), p. 27-62.

Beck, Peter J. "Cooperative Confrontation in the Falkland Islands Dispute: The Anglo-Argentine Search for a Way Forward, 1968-1981", Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 24, n. 1, (Feb. 1982), p. 37-58.

Bond, Robert. "Venezuela la Cuenca del Caribe y la crisis en América Central". Revista de Estudios Latinoamericanos Mundo Nuevo, n. 15/16, enero-junio de 1982, Caracas, 1982.

Bonilla, Adrián e Cepik, Marco. "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates", In: Cepik, Marco e Ramírez, Socorro

66 Pardo, 1999, p. 24.

(Ed.). Agenda de Seguridad Andino-Brasileña. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.

Briscoe, Ivan. "Trouble on the borders: Latin America's new conflict zones. Peace, security and human rights". Programme, FRIDE, Comment. July 2008. http://www.fride.org/download/COM_Borderlands_Americas_ENG_jul08.pdf

Cardoso, Fernando Henrique. "Desafios do Brasil no plano internacional". http://www.iea.usp.br/artigos/fhcdesafiosinternacionais.pdf

Corrales, Javier. "Venezuela's Domestic Politics and Foreign Policy: Current Trends". Testimony before the House Committee on Foreign Affairs Subcommittee on the Western Hemisphere. July 17, 2008. http://foreignaffairs.house.gov/110/cor071708.pdf

Domínguez, Jorge; Mares, David; Orozco, Manuel; Palmer, David Scott; Rojas Aravena, Francisco; Serbin, Andrés. "Disputas fronterizas en América Latina". Foro Internacional, n. 177, v. XLIV, 2004, (3), p. 357-91. Versão em inglês: "Boundary Disputes in Latin America". August 2003 Peaceworks, n. 50. http://www.usip.org/resources/boundary-disputes-latin-america

Dreier, John C. "The Council of the OAS: Performance and Potential". Journal of Interamerican Studies, v. 5, n. 3, (Jul. 1963), p. 297-312.

Elbadawi, Ibrahim; Sambanis, Nicholas. "How Much War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War". The Journal of Conflict Resolution, v. 46, n. 3, (Jun. 2002), p. 307-34.

Ellis, Evan. Scenarios for the next generation of crisis in Latin America. Mclean: Vancouver, 23 June 2005.

Feldman, David Lewis. "The United States Role in the Malvinas Crisis, 1982: Misguidance and Misperception in Argentina's Decision to Go to War". Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 27, n. 2, (Summer, 1985), p. 1-22.

Galvão, Thiago Gehre. "América do Sul: construção pela reinvenção

(2000-2008)". Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 52, n. 2, 2009.

Grabendorff, Wolf. "Interstate Conflict Behavior and Regional Potential for Conflict in Latin America". Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 24, n. 3, (Aug. 1982), p. 267-94.

Hensel, Paul R. "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986". Journal of Peace Research, v. 31, n. 3, (Aug. 1994), p. 281-97.

Holden, Robert H. "Securing Central America against Communism: The United States and the Modernization of Surveillance in the Cold War". Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 41, n. 1, (Spring, 1999), p. V-30.

Informe sobre fronteras, 2008. www.cocasoberania.org/Fronteras%20MAR2008.pdf

Johnson, Kenneth L. "Review: Regionalism Redux? The Prospects for Cooperation in the Americas". Latin American Politics and Society, v. 43, n. 3, (Autumn, 2001), p. 121-38.

López-Maya, Margarita. "The Change in the Discourse of US-Latin American Relations from the End of the Second World War to the Beginning of the Cold War". Review of International Political Economy, v. 2, n. 1, (Winter, 1995), p. 135-49.

Mares, David e Bernstein, Steven. "The Use of Force in Latin American Inter-State Conflicts". In: Dominguez, Jorge I. (Ed.). International Security & Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998.

Mares, David. Violent peace: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

Martz, Mary Jeanne Reid. "OAS Reforms and the Future of Pacific Settlement". Latin American Research Review, v. 12, n. 2, (1977), p. 176-86.

Matul, Daniel e Ramírez, Alonso. "El proceso de paz en Centroamérica: Agendas de paz y nuevos focos de conflictividad: Los casos de Guatemala y Nicaragua". Pensamiento Propio. Publicación trilingue de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe. Buenos Aires, n. 29, Enero-Junio, 2009, p. 91-125.

Muñoz, Heraldo. "Beyond the Malvinas Crisis: Perspectives on Interamerican Relations". Review. Latin American Research Review, v. 19, n. 1, (1984), p. 158-72.

Pardo, Rafael. "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina". Trabajo presentado al Foro sobre Seguridad en el Hemisferio organizado por la misión permanente de Chile ante la OEA. Washington, 1999.

Pion-Berlin, David. "Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone". Journal of Inter-American Studies and World Affairs, v. 42, n. 1, (Spring, 2000), p. V-69.

Quintaneiro, Tania. Cuba e Brasil: da revolução ao golpe (1959-1964). Belo Horizonte: Editora UFMG, 1988.

Resende-Santos, João. "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone". Latin American Politics and Society, v. 44, n. 4, (Winter, 2002), p. 89-126.

Romero, Carlos A. "El tema democrático y la seguridad multilateral", In: Cepik, Marco; Ramírez, Socorro (Ed.). Agenda de seguridad Andino-Brasileña. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.

Scheina, Robert L. Latin America's Wars. The Age of the Professional Soldier, 1900-2001. v. 2, Washington DC: Brassey's Inc., 2003.

Selcher, Wayne A. "Brazilian-Argentine Relations in the 1980s: From Wary Rivalry to Friendly Competition". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 27, n. 2 (Summer, 1985).

Selcher, Wayne A. "Current Dynamics and future prospects of Brazil's relations with Latin America: toward patterns of bilateral cooperation". Journal of Interamerican Studies and World Affairs, v. 28, n. 2, (Summer 1986), p. 67-99.

Shaw, Carolyn M. "Limits to Hegemonic Influence in the Organization of American States", Latin American Politics and Society, v. 45, n. 3 (Autumn, 2003), p. 59-92.

Sotomayor Velázques, Arturo C. "Civil-Military Affairs and Security Institutions in the Southern Cone: The Sources of Argentine-Brazilian Nuclear Cooperation". Latin American Politics and Society, v. 46, n. 4, (Winter, 2004).

Thies, Cameron G. "War, Rivalry, and State Building in Latin America". American Journal of Political Science, v. 49, n. 3, (Jul. 2005), p. 451-65.

Tokatlian, Juan Gabriel. "Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy". International Journal of Politics, Culture, and Society, v. 14, n. 2, (Winter, 2000), p. 333-62.

Tomasek Robert D. The Chilean-Bolivian Lauca River Dispute and the O.A.S. Journal of Interamerican Studies, v. 9, n. 3, (Jul. 1967), p. 351-66.

U. S. Government. "Crisis in the Andes: The border dispute between Colombia and Ecuador and implications for the region". Briefing and hearing before the subcommittee on the Western Hemisphere of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives. Second session, April 10, 2008. Serial n. 110-159. Washington: US Government Printing Office, 2008.

Vigevani, Tullo; Oliveira, Marcelo F. de; Cintra, Rodrigo. "Política externa no período de Fernando Henrique Cardoso: a busca de autonomia pela integração". Tempo Social, v. 15, n. 2, S. Paulo, novembro 2003. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=so103-2060200300020003$script=sci_arttext

TRADICIÓN E INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA

Maria Regina Soares de Lima

Creo posible afirmar que la inserción internacional de Brasil cambió significativamente desde finales de los ochentas hasta hoy. ¿Hasta qué punto los cambios en la política exterior contemporánea permitirían a los analistas afirmar que estamos experimentando una nueva fase en la política internacional brasileña, en la que la discontinuidad sería el rasgo más característico de la misma? ¿Asistimos hoy a una fractura del tradicional consenso respecto a la política exterior como afirman algunos, o es apenas un cambio en el énfasis, como sostienen otros? ¿Por qué está hoy la política exterior en la agenda electoral? Estas son algunas de las preguntas que se le plantean en la actualidad al analista de política exterior. Para intentar responderlas es necesario considerar los cambios en el ámbito global, regional y local.

CAMBIOS GLOBALES Y REGIONALES

En el plano global se alteraron significativamente las restricciones sistémicas a las que estaban sometidos los países en desarrollo a partir de los años 80 y comienzos de los 90. En la actualidad, estamos asistiendo a los resultados de la confluencia en el tiempo, de dos cambios estructurales del sistema internacional: el fin de la guerra fría y el desgaste del sistema fordista de producción. La primera, de naturaleza política, generó dos movimientos divergentes. Por un lado, el descongelamiento del status quo post Segunda Guerra Mundial, que generó focos de inestabilidad que se manifestaron en la reaparición de conflictos locales y regionales congelados durante la bipolaridad. Un índice de esta inestabilidad fue el aumento vertiginoso en las operaciones de paz de las Naciones Unidas a partir de los años 80.[1] Por otro lado, el fin de la bipolaridad también descongeló la política internacional en los ámbitos en los que aquella rivalidad imponía alineamientos excluyentes, y muchas veces, parálisis en las decisiones, como es el caso del funcionamiento de las Naciones Unidas, en especial, el del Consejo de Seguridad.[2] Estos cambios políticos tuvieron lugar en forma prácticamente simultánea con el de la erosión del modelo de acumulación fordista, en curso desde los años 90, y sus implicaciones en la economía política internacional, particularmente con los desafíos planteados para la inserción internacional de los países en desarrollo.

[1] Del total de 63 operaciones de paz llevadas a cabo entre 1948 y 2009, 13 (20.6%) fueron iniciadas entre 1948- 1978; 36 (57.1%) entre 1988-1998; y 14 (22.3%) entre 1999 y el presente. Por la lista de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, entre 1948 y 2009 ver (http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf)

[2] El descongelamiento del sistema de seguridad colectiva es demostrado por la significativa disminución de la prerrogativa del uso del veto después del fin de la Guerra Fría: este instrumento fue usado apenas 17 veces entre enero de 1990 y julio de 2004, contrariamente a su uso en 193 casos durante los 45 años precedentes. Ver Weiss (2005), p.14.

La convergencia de estos dos procesos se expresó en la expansión territorial del capitalismo, o si se quiere, de la globalización, entendida como la elevación exponencial de las interconexiones entre países, a causa del aumento significativo en los flujos de comercio y financieros entre ellos. Este proceso se vio aún más intensificado en 1978, por la decisión china de iniciar reformas económicas e insertarse firmemente en la economía internacional, con una velocidad incomparable con la de cualquiera de los emergentes de primera o segunda generación. Entre 1979 y 2005, el PIB chino pasó de menos de 150 billones de dólares a 1.15 trillones, y la renta per capita creció de 190 a 1.200 dólares. En este mismo período, China aumentó su participación en la economía global de cerca del 1% al 4%[3].

Ninguna otra economía emergente hizo este recorrido con tal grado de profundidad y velocidad. Este surgimiento de China está creando un mundo sino-centrado a modo de indicación de estarse asistiendo a un gradual proceso de expansión del poder económico, más acentuado desde comienzos de la década del 2000. El concepto de mercados emergentes pertenece a esta época, en la que se lanzó el acrónimo de BRICS para caracterizar a estos nuevos mercados de masas en los países fuera del eje del Atlántico Norte. Bajo la hegemonía de las tesis del Consenso de Washington, los nuevos emergentes de la periferia fueron vistos como actores en el mercado y como la señal más visible del éxito de las tesis liberales, de la convergencia hacia una democracia de mercado, y de la transición pacífica hacia un mundo libre de guerras y de conflictos entre Estados. En 2006, en un anticipo de que los emergentes no serían

[3] EISENMAN; HEGINBOTHAM, y MITCHELL, (2007), p. XIV.

únicamente actores en el mercado, Gilberto Dupas acuñó el término Grandes Países Periféricos (GPP), para designar a países con masa crítica suficiente como para una participación real o potencial en la economía global. Conceptualmente estaba implícita una consecuencia no prevista de la nueva participación de los países de la periferia, en los circuitos globalizados de la producción y el consumo, que es la irradiación del poder económico en dirección a los emergentes, cuyo tamaño poblacional estaba permitiendo un rol diferenciado en la economía global. En 2000, el PIB conjunto de los trece países (US$ 4.917 billones), clasificados de esa manera por el indicador de Dupas, representaba 15.42 % del PIB mundial. En 2008, la participación de estos mismos países en el PIB mundial, alcanzó al 21 %.[4]

La lista es heterogénea, y a excepción de Corea del Sur, todos presentan marcados dualismos estructurales. Esta heterogeneidad impide que se los pueda considerar como un actor político en sí, con la unidad suficiente como para constituir una coalición dentro de los moldes del G77 de otrora. Pero hay dos aspectos relevantes: en primer lugar, todos son países grandes, con un significativo mercado de masas doméstico y poder de compra en el mercado mundial. El factor demográfico, que no había sido tomado en cuenta en la lista de capacidades internacionales de los NICS del sudeste asiático de los años 70, emerge como un activo importante de la economía política mundial. Otra diferencia respecto a la primera generación de emergentes, cuyo protagonismo era eminentemente comercial, es que los actuales tienden a tener políticas exteriores pro-activas y varios de ellos han demostrado una inclinación hacia un revisionismo *soft*, que se manifiesta en posturas reformistas en las instancias de gobernanza global. Sin embargo, a diferencia del pasado, este revisionismo es pragmático, reproducido antes en intereses comunes que en principios generales. Asimismo, a diferencia de los años 60 /70, las coaliciones son de geometría variable, dependiendo de la cuestión temática.

[4] De acuerdo a la clasificación de Dupas (2006), los GPP incluyen países con un PIB superior a US$ 120 billones, poder de paridad de compra de menos de 18.000 dólares, y población superior a 25 millones de habitantes. En la lista de los países considerados grandes periféricos figuran: Argentina, Brasil, China, India, Indonesia, Irán, México, Polonia, Corea del Sur, Africa del Sur, Tailandia, Turquía y Rusia.

Esta nueva forma de articulación *ad hoc* y de composición variada, fue posibilitada por otra consecuencia de la simultaneidad de los dos cambios sistémicos. Esto tiene que ver con la importancia adquirida por los ámbitos de la regulación mundial, sea en el campo de la economía política, sea en el de las cuestiones de la seguridad colectiva internacional. Aún cuando este proceso no sea homogéneo ni responda necesariamente al acomodamiento de la estructura internacional después de la segunda guerra mundial, es también expresivo de lo que representa como espacio para el ejercicio de un meta-poder para los emergentes, tal como ocurrió en el pasado.[5] Estos espacios, en algunos casos, como en el del régimen de comercio y la creación de la OMC, no representan únicamente nuevas instancias regulatorias, para hacer frente a las modificaciones del régimen de acumulación y garantizar las condiciones de competitividad de aquellos países que ya hicieron la transición al nuevo modelo productivo. Su creación también propicia un marco jurídico para la solución de las controversias comerciales entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo, como es el caso de la creación de un órgano de solución de controversias en el ámbito de la OMC.

[5] Para examinar el ejercicio de este meta-poder por parte de los países en desarrollo en el período de la Guerra Fría, ver Krasner (1985).

En el área de la seguridad colectiva internacional, los cambios sistémicos generaron no solo un período de mayor activismo de sus instituciones, como observamos anteriormente, sino que dieron inicio a un proceso de reforma de estas mismas instituciones. Desde los años 90, el proceso de reforma de la ONU se ha centrado en dos ejes principales. El eje cosmopolita, basado en la premisa de la existencia de una "comunidad internacional" que se propone legitimar la intervención de esta comunidad en aquellas situaciones en las que un Estado fracasa en la "responsabilidad de proteger" a su respectiva comunidad nacional. El segundo, se propone fortalecer la dimensión inter-estatal de las instituciones de las Naciones Unidas, y destaca dos aspectos: su democratización, y la ampliación de su representatividad. Brasil se alinea con las propuestas de esta última dimensión, en particular la del incremento en la representatividad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero sin embargo, recientemente disminuyó parte de las restricciones previas a las propuestas de cuño cosmopolita, como se verá más adelante.

En el plano regional, los cambios también fueron significativos. El fin de la Guerra Fría impactó poderosamente en la región, considerando los efectos perniciosos de la misma sobre las perspectivas de la democracia en la región, en función de su situación: estar sometida a las restricciones de la competencia bipolar y ser, simultáneamente, zona de influencia directa de los EUA. En los años 90, se desplomaron los gobiernos autoritarios, dando lugar a transiciones democráticas en los países latinoamericanos y los del este europeo. Uno de los indicadores del tipo de restricción que la bipolaridad imponía en la región latinoamericana, fue la importante disminución en las intervenciones militares posteriores al fin de la Guerra Fría, así como la erosión del poder disuasorio de las fuerzas armadas, de cara a los procesos de cambio social y político. En este nuevo contexto geopolítico, gobiernos populares pudieron ser electos y ejercer sus respectivos mandatos.

Sin buscar establecer dicotomías que tienden a ser simplificadoras, pero tomando en cuenta las pasadas experiencias de inclusión política y social y sus respectivos legados autoritarios, se pueden señalar dos dinámicas de profundización democrática en América del Sur. En aquellos países que experimentaron procesos de inclusión de las mayorías subordinadas, mediante gobiernos nacional-populistas en los años 50, y que experimentaron retrocesos autoritarios en los 60 y 70, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, la onda democrática se materializó en la consolidación de la estructura de representación partidaria y en la estabilidad institucional. Un índice de la consolidación de la democracia en estos países, fue la elección de candidatos anti sistémicos, de izquierda y centro izquierda, siendo los casos más notorios el de la Concertación en Chile, del Frente Amplio en Uruguay y del PT en Brasil. En el caso de los países que no experimentaron un proceso de desconcentración de las estructuras de dominación oligárquicas en el siglo pasado, ni la previa incorporación de sectores subalternos a la institucionalidad política, el acceso de las masas a la política en los años 2000, tuvo lugar simultáneamente con la erosión del sistema partidario tradicional, la aparición de nuevas identidades en la política, la movilización de grupos sociales de base étnica, y los gobernantes de extracción popular. En los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, aunque con diferencias entre sí, y en menor medida Paraguay, la profundización de la democracia fue acompañada por movimientos de refundación política y constitucional.[6]

La mayor densidad democrática en la región no llevó, por lo tanto, a una profundización lineal de la cooperación regional. Los

[6] En este sentido, ver el análisis de los procesos políticos regionales de García (2008).

gobernantes democráticos son más sensibles a sus respectivos electorados que a los desafíos de la integración regional. Como ocurre generalmente, las políticas de cuño nacionalista son más atractivas para los gobiernos de izquierda, lo que convierte aún en más restrictivas las perspectivas de cooperación regional, como lo demuestra el conflicto subsistente por más de diez años entre Uruguay y Argentina, o las tensiones entre Bolivia y Brasil a partir de la nacionalización de los hidrocarburos por aquel país. La aparición de gobiernos de izquierda, si bien guardando las especificidades propias de cada uno, suscitadas por la falencia de las experiencias neoliberales previas, debe ser comprendida tomando en cuenta las profundas transformaciones sufridas por el capitalismo y por la geopolítica global, conjuntamente con las transformaciones regionales, poniendo de manifiesto entre ellas la fuerza de la onda democratizante en la región.

En general, la región se tornó más heterogénea en los años 2000 en comparación con la década anterior. No solamente en las distintas configuraciones políticas y en los alineamientos internacionales, sino en los diferentes modelos comerciales, con la convivencia simultánea del MERCOSUR, CAN, ALBA, y los TLC bilaterales con Estados Unidos y China, principalmente. Esta divergencia en los modelos comerciales, no impidió que la región se beneficiase del aumento de los precios internacionales de los commodities agrícolas y minerales, empujados por la demanda china, que no solamente generó la elevación de las tasas de crecimiento de la región, sino que fue uno de los factores de disminución de las diferencias políticas y comerciales entre los países sudamericanos. La región latinoamericana ha sido un espacio relevante en el proceso de globalización de la economía china, particularmente en la demanda china de energía y productos minerales para alimentar el crecimiento de este país, presencia que ha desplazado, gradualmente, a socios tradicionales como los EE.UU. No obstante, aún no son claras las implicancias políticas de este desplazamiento económico. Si la existencia de diferentes regímenes comerciales, es un reflejo de legados previos y de elecciones y alineamientos políticos distintos, ésta misma diferenciación contribuyó a la puesta en marcha de un modelo de regionalismo distinto del regionalismo comercial abierto de los años 90.

En el regionalismo estructural o post-liberal, la región, concebida como integración física, productiva y social, supone una representación de la misma como un espacio de lugares nacionales, de acuerdo a la concepción convencional de espacio geográfico.[7] Como en la mayor parte de las regiones periféricas, en las que es notable el legado colonial, en América del Sur todos los ejes de vinculación e interacción están vueltos hacia afuera, hacia las antiguas metrópolis y hacia los mercados desarrollados. La idea de región, integrada en el concepto estructural, supone un cambio en la dirección de estos vectores a los efectos de volverlos convergentes entre sí, volcados hacia el interior de la región. Es por esta razón, que esta modalidad de integración exige un esfuerzo de coordinación y de capacidad infraestructural por parte del Estado, contrariamente al modelo de exploración de complementariedades comerciales, que es menos demandante pero que por sí solo, no es suficiente como para modificar los ejes históricos de relación e interacción. Por otra parte, la coordinación estatal es condición necesaria para la creación de los instrumentos de financiamiento y garantía de las inversiones, así como para la implementación de políticas industriales activas que puedan revertir el modelo heredado del pasado.

Energía, infraestructura y logística, tienden a prevalecer en el modelo de integración productiva que tanto puede ser implemen-

[7] El concepto de integración estructural fue desarrollado por Lima y Coutinho (2007). Por el concepto de regionalismo post-liberal, ver Motta, Veiga y Rios (2008).

tado en el ámbito de un marco multilateral, concepción subyacente en la creación de UNASUL, como mediante acuerdos bilaterales. Este es un desafío para Brasil, dada la asimetría estructural entre este país y sus vecinos, ya que las iniciativas bilaterales tienden a reforzar la relación centro-periferia latente en los acuerdos bilaterales entre países con gran diferencia de tamaño y poder económico. El modelo que China está implementando en África, por ejemplo, parece repetir el modelo clásico de esta asimetría, aún cuando existan en esta relación, variadas tensiones y posibilidades que pueden contribuir a moderar estas características típicas del pasado colonial.[8]

Aunque la implementación de la modalidad de integración productiva demande un acentuado grado de coordinación por parte del Estado asociado con sectores privados, así como una cantidad considerable de recursos para el financiamiento de grandes proyectos, ella tiene el efecto de inducir a la formación de una nueva constituency regionalista en Brasil. Aún cuando el movimiento de internacionalización de las empresas brasileñas no quede restringido a Sudamérica, como se verá más adelante, cerca del 30% del total de inversión directa en la región es brasileña. La generación de nuevos aliados en el sector productivo, es condición necesaria para la consolidación de la diplomacia sudamericana fomentada por el actual gobierno, en vista de la erosión sufrida por la coalición original político-empresarial de apoyo al MERCOSUR, constituida por sectores favorables a la liberalización comercial y por sectores desarrollistas.

Aparentemente algunos sectores político-sociales no parecen estar totalmente convencidos de la importancia estratégica de la relación de Brasil con sus vecinos, sea en función de eventuales

[8] Para un análisis comprensivo de las distintas facetas de la presencia china en África ver Alden (2007).

desbordes de procesos más allá de las fronteras, sea por la importancia para el comercio y las inversiones brasileñas en América del Sur. Algunas de las actitudes de cooperación de Brasil con los países menores, como en el caso de la nacionalización de los emprendimientos de Petrobrás en Bolivia o la demanda paraguaya de revisión de los términos del proyecto binacional de Itaipú, recibieron críticas por parte de algunos sectores político-sociales en el país. Estos sectores consideran que ésta es una “política de generosidad” equivocada por parte de Brasil, que no ha obtenido lo suficiente en contrapartida por parte de los países más débiles, beneficiados por la cooperación brasileña.[9] Teniendo en cuenta la doble condición de la relación regional de Brasil, combinando asimetría estructural e intereses políticos y económicos apreciables, fomentar relaciones de buena convivencia política con sus vecinos, es más una demostración de visión estratégica de largo plazo que renuncia a ganancias inmediatas, que de mera generosidad. En verdad, la cuestión de fondo, es hasta qué punto estaría de hecho Brasil dispuesto a incurrir en los costos de un ejercicio de paymaster regional, en vista del provincialismo de la sociedad brasileña, y del arraigado prejuicio de soberanía del estado brasileño.[10]

INNOVACIONES Y PERMANENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA DÉCADA DEL 2000

Aunque el cambio en el nivel de inserción internacional del país esté siendo impulsado por los actores económicos, públicos y privados, el papel del Estado ha sido fundamental. La función inductora del poder público va desde la provisión de instrumentos

[9] Para una crítica en este sentido ver Barbosa (2008).
[10] Para el concepto de paymaster regional, ver (Mattli) 1999.

económicos, como la reconfiguración del rol del BNDES como principal agente de financiamiento de las inversiones brasileñas en el exterior, al papel auxiliar de la política exterior buscando diversificar las exportaciones y mercados no tradicionales en los países del sur, así como a mantener una buena convivencia con sus vecinos regionales.

Una reorientación de la política pública constituye una prioridad y una innovación en relación al pasado: la creación de un mercado de consumo de masas en el país, tal como fue establecido por el Plan Plurianual 2004-2007 enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso a mediados de 2003.[11] El programa Beca Familia, conjuntamente con la valorización del salario mínimo y otros programas de transferencia de la renta, fueron los principales instrumentos de esta nueva prioridad que pasó a constituirse en una estrategia de desarrollo del gobierno de Lula para la incorporación al consumo de una porción significativa de los sectores de bajos ingresos. Por otra parte, la creación de un mercado de masas, está alineada con los cambios demográficos y políticos observados en la segunda generación de emergentes, y constituye un importante activo en la geopolítica de las naciones del siglo XXI.

En cierto sentido, el BNDES por una parte, y el programa Beca Familia por otro, constituyen los dos pilares fundamentales de la conocida ecuación social-demócrata, entre la integración económica global y el aumento del gasto público social. El gobierno de Lula mantuvo el compromiso de su antecesor con la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial, pero le sumó otras tres prioridades: la inclusión y aumento de la cobertura y el gasto público social; una política industrial organizada en torno a asociaciones público-privadas, de coordinación y financiamiento a largo

[11] Cf. Lessa; Couto y Faria (2009).

plazo del BNDES[12]; y una política exterior volcada a impulsar una "nueva geografía mundial".[13] La revalorización del papel inductor y coordinador del Estado se hizo más evidente, no solamente en Brasil y demás países medianos, sino también en los países industrializados, como consecuencia de la crisis financiera a partir de 2008 que volvió a legitimar el papel del Estado en el estímulo a la actividad económica devaluada por la crisis global.

Un aspecto importante en el cambio de nivel de la inserción internacional del país, fue la reconfiguración de la política exterior como instrumento y complemento en el plano internacional de la estrategia de desarrollo. Después de un tiempo en el que la política exterior era concebida como asesora y auxiliar de la estabilidad macroeconómica, destinada a reforzar la restauración de la credibilidad internacional, el primer Plan Plurianual del gobierno de Lula restableció la clásica vinculación entre política exterior y estrategia de desarrollo. Más allá de apuntar a una mayor aproximación con los países del sur, fueron objetivos explícitos del programa de política exterior del gobierno de Lula: la articulación regional en base a una complementariedad que favoreciese el "desarrollo armónico" de Brasil y sus vecinos sudamericanos; la articulación trilateral con India y Sudáfrica, así como también el proporcionar una "instrumentalización práctica de acuerdo al concepto de BRICs."[14]

En general, la política exterior respondió a las oportunidades generadas por la difusión del poder económico a nivel mundial y al nuevo contexto regional, volviéndose más pro-activa y pragmática, tal como viene ocurriendo con otros emergentes como China, India y Sudáfrica. A continuación, analizo los elementos de

[12] Para el análisis del componente neo-desarrollista de la gestión actual y una comparación con Argentina y Chile, ver Boschi y Gaitán (2008).
[13] Ver Lima (2010).
[14] Cf. Lessa, Couto y Farías (2009), pp. 100-101.

continuidad y cambio en tres dimensiones principales. Primeramente en el plano multilateral, en los regímenes de gobernanza global en cuestiones comerciales, financieras y del medio ambiente, así como en el sistema de seguridad colectiva. A continuación presento los fundamentos conceptuales de la política exterior, destacando también las innovaciones y persistencias. Finalmente, estudio los cambios institucionales en el plano interno, así como también la formación de nuevas constituencies domésticas, como resultado de la ampliación y profundización de la agenda internacional del país, en esta década.

BRASIL Y LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

Obtener el reconocimiento internacional de las potencias y de los pares, siempre constituyó un objetivo compartido por los distintos segmentos de las elites, aún cuando no necesariamente hubiese acuerdo respecto a los medios para lograrlo. En el período de la post-Segunda Guerra, se podría señalar la existencia de dos vías diferentes para ello, según el punto de vista de las elites pertenecientes a la comunidad de la política exterior. La primera de ellas, desde una perspectiva más cosmopolita, abogaba por mantener relaciones más privilegiadas con el mundo desarrollado, particularmente con los EUA. Una segunda vía, destacaba la identidad de país en desarrollo y propugnaba estrechar relaciones con el entonces Tercer Mundo.[15] Cada una de ambas visiones fue más o menos dominante en los distintos gobiernos, y en la práctica diplomática predominó la creencia de que Brasil podría ser un puente, ejerciendo el rol de mediador entre Norte y Sur, especialmente en la negociación de la agenda del desarrollo.

[15] Para el análisis de estas dos posiciones en los años ’50, ver Helio Jaguaribe, “O Nacionalismo na Atualidade Brasileña”, Editora Universitária Candido Mendes, 2ª Edição, Rio de Janeiro, 2005. Para una formulación similar, en relación a América Latina, ver Rubens Ricupero, “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma Relação Triangular”, in J.G.Albuquerque (ed.), Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), São Paulo, Cultura Editores Asossiados, 1996.

Los legados de la política exterior de aquel período, pueden ser resumidos de la siguiente manera: primacía del desarrollo sobre los objetivos de naturaleza política y militar para orientar la política exterior por una parte y el multi-lateralismo por otra. La arquitectura multilateral era valorizada en función de las capacidades limitadas del país y el estrecho margen de recursos de poder, así como de su sintonía axiológica con los principios normativos constitutivos de la política exterior, pautados por la autodeterminación, no intervención y respeto al derecho internacional.[16]

Estos dos legados fueron reactivados en la actualidad, con algunas modificaciones que reflejan el cambio estructural en la inserción internacional del país, así como también la orientación proactiva de la política exterior. No obstante, los cambios estructurales de la economía política internacional, contribuyeron a crear una mayor heterogeneidad en el conjunto de los países en desarrollo y una mayor dificultad en conciliar las eventuales posiciones comunes entre los países medianos como Brasil y los de menor desarrollo relativo, en distintos escenarios globales. Por otra parte, la irradiación del poder hacia los países emergentes, generó nuevos y diferenciados nichos de participación para países como Brasil, en los ámbitos de la gobernanza global. Todos estos cambios señalan en la práctica, los límites de las dos orientaciones clásicas de la política exterior, las que tradicionalmente fueron siempre vistas como opuestas, y su resignificación en el mundo post-Guerra Fría.

[16] Cf. Lafer (2001); Lima e Hirst (2009).

De este modo, en la actualización de la orientación cosmopolita, el principal vector de la política exterior pasó a estar configurado por la necesidad del país de ajustarse al mundo en transformación y de adecuarse a los requerimientos de la gobernanza global. Desde este punto de vista, el país debería completar el ciclo de reformas estructurales iniciado en los años 90, así como también buscar ejercer un rol constructivo en el nuevo ordenamiento internacional. Para esa orientación, el abandono de algunos de los principios del legado de la política exterior, como por ejemplo, el de la no intervención, podría ocurrir en determinadas situaciones en función de las prioridades de las tesis de intervención humanitaria y promoción de la democracia.[17]

El replanteamiento de la orientación tercermundista, conservó el componente revisionista de las normas internacionales en el sentido de volverlas más favorables a los países en desarrollo, así como la orientación autonomista de la política exterior, pero eliminando cualquier rastro de autarquía en la inserción internacional, sin perder de vista la necesidad de insertarse en la globalización como condición de competitividad en la geopolítica mundial post-Guerra Fría. En esta reconfiguración de sentido, autonomía implica pensar a Brasil en el mundo de "adentro hacia afuera", o sea, a partir de sus intereses específicos, así como de su proyección en un mundo que también se presenta como más restrictivo. La actitud es la de afirmación de los intereses nacionales, de la necesidad de articularse con la acción colectiva de los países del sur, con vista a la transformación del orden mediante el cambio de las normas internacionales vigentes y la búsqueda del equilibrio mundial, por medio de la construcción de polos de poder regionales. Desde este punto de vista, el principal vector de la política exterior debería ser la participación activa del país en el cambio de normas, a los efectos de tornarlas más cercanas a los intereses y valores brasileños.[18]

Como se verá a continuación, la participación de Brasil en los foros de gobernanza global en las áreas comercial, financiera, de cambio climático y de seguridad colectiva, reflejan, tanto esta disposición al protagonismo internacional, como las limitaciones impuestas por las insuficiencias relativas de recursos de poder en algunas de ellas, así como también, la variada composición de articulaciones y alianzas en cada uno de los escenarios globales.

En el ámbito del régimen comercial y contrariamente al pasado, cuando el país solo tenía intereses defensivos, pasó también a tener intereses a la ofensiva en la liberalización agrícola y en la coordinación del G-20, conjuntamente con India, China y Sudáfrica, entre otros, en la Ronda Doha.[19]

La constitución del G-20 significó un cambio importante en la posición de Brasil en las rondas comerciales anteriores. Desde 1986 el país integraba el Grupo Cairns, que reunía a países desarrollados y en desarrollo, favorables a la liberalización agrícola. En 2003, Brasil lideró la formación del G-20, lo que confirió un carácter Norte-Sur a las negociaciones agrícolas, reuniendo a países que hasta entonces adoptaban posturas divergentes en las negociaciones comerciales, como India y Argentina. Por otra parte, la agenda agrícola era francamente demandante de una renovación, por lo tanto, en relación al pasado defensivo de Brasil en las negociaciones comerciales.

[17] Para una discusión de la visión cosmopolita en la actualidad, ver Lima (2005). Para las diferencias dentro de la comunidad de la política exterior en el presente, sea respecto a la supuesta dualidad entre política regional y política global, sea en relación al vínculo privilegiado con el Norte o, alternativamente, con el Sur, ver Souza (2009).

[18] Para esta formulación, ver Guimarães (2006).

[19] Esta sección se basa principalmente en Lima (2010). Ver asimismo Hurrell y Narlinkar (2007); Oliveira y Onuki (2007); Narlinkar y Tussie (2009); y Motta Veiga y Rios (2009).

La creación del G-20 surgió como reacción a la propuesta conjunta de los EE.UU.-UE acerca de la agricultura, presentada en las vísperas de la Reunión Ministerial de Cancún en 2003, que amenazó con disminuir las ambiciones de la Ronda Doha en las cuestiones agrícolas, contradiciendo la "Agenda de Desarrollo" adoptada al inicio de las negociaciones. En la reunión ministerial efectuada en Egipto, en julio de 2003, se consolidó la percepción brasileña de que el grupo Cairns sería insuficiente para hacer avanzar la agenda agrícola, posteriormente a la indicación de Australia, líder del grupo, de que no se opondría al acuerdo EE.UU-UE.

La adhesión de Brasil, Sudáfrica, India y China a la agenda del G-20 no es homogénea. Existe consenso en el grupo acerca de la necesidad de una reducción de los subsidios a la exportación por parte de los países desarrollados, pero discrepan acerca del acceso a mercados. En este tema, en tanto que Brasil, Argentina y Sudáfrica aún participan del grupo Cairns, favorable a la liberalización agrícola, India y China integran el G-33, que tiene como objetivo proteger a los pequeños agricultores de los efectos de la liberalización. De hecho, desde la propuesta inicial del G-20, el gobierno brasileño tuvo que lidiar tanto con la oposición interna como con las reticencias chinas e indias a la adopción de una agenda de liberalización agrícola

Vale la pena mencionar que el protagonismo de estos países en la Ronda Doha ha variado en las distintas instancias del proceso negociador. Posteriormente a la consolidación del G-20, Brasil e India asumieron un papel central en las negociaciones agrícolas. Desde marzo de 2004, ambos fueron incorporados al que pasó a denominarse "Non-Group-5" (NG-5), que también incluye EUA, UE y Australia (líder del grupo Cairns).

Quienes componen el grupo del G-20, tienen posiciones divergentes respecto a la liberalización. El punto de mayor desacuerdo es el relativo a la propuesta de creación de un Mecanismo de

Salvaguardia Especial. Su aceptación por parte del gobierno brasileño, generó críticas por parte de miembros del G-20. India consideró insuficientes las salvaguardias presentadas en el marco del Mecanismo de Salvaguardia Especial, en vista de la prioridad otorgada a la seguridad alimentaria. Argentina sostuvo que la protección a sectores industriales sensibles, debería extenderse a una mayor cantidad de líneas arancelarias. Para algunos analistas, el mejor desempeño exportador brasileño, dificulta "su aspiración de permanecer como representante de los países en desarrollo en los foros multilaterales".[20]

En las negociaciones financieras globales, Brasil ha coordinado su accionar con los miembros de la coalición BRIC (Brasil, Rusia, India y China) en la promoción de una agenda específica. Los resultados más relevantes del grupo, fueron la consolidación del G-20 financiero en sustitución del G-8 y la reestructuración del poder decisorio en el FMI. Se puede afirmar, que el cambio institucional producto de la actuación de aquella coalición, se benefició con la consolidación de las capacidades que caracterizaran inicialmente al grupo, luego de un pasaje relativamente seguro tras la crisis de 2008, y de la capacidad de definir una agenda específica y coordinar acciones conjuntas para su implementación. Aún así, restan salvar en el grupo de emergentes algunas diferencias en el ámbito financiero.

El reconocimiento a la legitimidad del G-20 en la coordinación económica, fue impulsado por el lanzamiento de un Plan de Acción anticrisis en noviembre de 2008, que sugirió reformas en el FMI, el Banco Mundial y en el Forum de Estabilidad Financiera, como pasos a seguir para la superación de la crisis, así como por la decisión de inyectar US$ 1.1 trillón en la economía, tomada en

[20] Cf. Motta Veiga y Rios (2009), p. 17.

la cumbre del grupo realizada en Londres, en abril de 2009. Se reconoció en estos encuentros, que las economías emergentes desempeñarían un papel relevante en la estabilización, y que la reforma de las instituciones financieras debería reflejar esta nueva realidad.

Aún cuando la expansión del G-20 hubiese sido tratada con otros países en desarrollo, la crisis de 2008 fue precedida por la consolidación del rol de los BRICs como grandes exportadores. Esto les permitió desempeñar un papel de liderazgo para garantizar la liquidez, teniendo en cuenta que poseían un stock elevado de reservas internacionales, aún en comparación con el G-7.

La consolidación del G-20 financiero y el reconocimiento de que la reforma institucional sería una etapa necesaria para la superación de la crisis, fueron los primeros pasos en dirección a aumentar el poder de decisión de los BRICs en el FMI. La revisión de las cuotas debe concluirse hasta enero de 2011, pero fueron logradas dos importantes victorias: la decisión de que la revisión deberá transferir al menos cinco puntos porcentuales de participación en las cuotas a los países en desarrollo y las garantías del poder de veto de los BRICs en la línea de crédito conocida como NAB (New Arrangements to Borrow), destinada a proveer recursos suplementarios, en caso de una seria amenaza al sistema monetario internacional. Los únicos países que poseen poder de veto en esta línea son EUA, Japón, la UE, y ahora los BRICs. En el presente, los países en desarrollo tienen el 40% de las cuotas contra el 60% de los países desarrollados. El acuerdo significó la mayor transferencia de cuotas de la historia del Fondo. El mecanismo NAB debe finalizar en noviembre de 2012, pero servirá de base para la revisión de las cuotas, principal instrumento de financiamiento del Fondo.

A pesar de la coordinación de los BRICs, subsisten entre ellos diferencias respecto a los niveles de las tasas de cambio. La propuesta brasileña de que los desequilibrios cambiarios fuesen tratados en el plano multilateral, durante la reunión de ministros del G-20 Financiero en noviembre de 2009, no fue bien recibida por China y EUA. En este sentido, la complementariedad comercial entre EUA y China, y el posible diseño de un G-2, se presentan como un obstáculo a la expansión de la agenda del grupo. El disenso no impidió que Brasil y China implementaran, en carácter experimental, un mecanismo de compensación comercial sin la intermediación del dólar, que comenzó en mayo de 2009. Sin embargo, el avance en el tema es delicado, porque la sustitución del dólar como moneda internacional, podría llevar a la depreciación de la moneda norteamericana, con un impacto negativo sobre las reservas de estos países.[21]

En las negociaciones acerca del cambio climático, la coalición significativa estuvo compuesta por Brasil, Sudáfrica, India y China, como quedó evidenciado en la reunión Cumbre de Copenhague, en 2009, durante la 15ª Conferencia de las Partes.[22] La divergencia entre las posiciones negociadoras de los emergentes, comenzó con el anuncio brasileño de fijar metas voluntarias de reducción de emisiones, y la posterior demanda para que China y EUA presentasen compromisos de reducción. Durante la Conferencia, la diferencia fue marcada por el apoyo de la delegación brasileña a la Propuesta de Tuvalu,[23] que demandaba un techo al calentamiento global del orden de 1.5º C (en lugar de los 2º C en agenda), a despecho de la oposición de los demás; y por la ausencia de Rusia en el grupo BASIC (Brasil, África del Sur, India y China), que negoció con los EUA el compromiso final, a causa de las pérdidas que el país esperaba por el abandono del Protocolo de Kyoto.

[21] Ver “Brazil, India, China (BICs) in the G-20” y Lima (2010).
[22] Esta sección está basada en Lima (2010). Ver también Viola (2002;2010)
[23] La propuesta recibió apoyo del Grupo de África y la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS)

De esta forma, entre las negociaciones para la firma del Protocolo de Kyoto, en 1997, y la COP-15, en 2009, India y China mantuvieron su posición reticente de países emergentes y grandes emisores de carbono, en tanto que se dio un recrudecimiento en la posición rusa por una parte, y el avance de la posición brasileña, por otra, caracterizando la divergencia de posiciones entre ambos. Vale remarcar la inclusión de África del Sur entre los integrantes de BASIC, aunque el país no sea caracterizado como "gran emisor", por contribuir con menos del 3% de las emisiones globales.

En relación a la matriz energética y las emisiones de carbono, todos los emergentes son grandes emisores y elevaron su participación en las emisiones globales desde la firma del Protocolo de Kyoto, en 1997. Aún así, existen diferencias en la composición de sus emisiones, que ayudan a comprender la formación de las coaliciones de Copenhague, y porqué Brasil se alineó con la propuesta de Tuvalu, un estado-isla, mientras que Rusia no participó de las negociaciones que condujeron al acuerdo final.

En primer lugar, Rusia tiene poco interés en un acuerdo post-Kyoto. La estructura del Protocolo la favorece, porque en 1990, año base para el cálculo de las reducciones, la economía de la Unión Soviética era bastante intensiva en carbono, y poseía escasa eficiencia energética. Además, el país posee grandes reservas de combustibles fósiles, que se verían desvalorizadas durante la transición hacia una economía de baja intensidad de carbono. Finalmente, parte de las elites y formadores de opinión, cree que el calentamiento global podría incrementar las tierras cultivables del país. Estos son algunos de los motivos por los que Rusia tiende a oponerse a un acuerdo que restrinja el uso de combustibles fósiles en el mundo.[24]

[24] Viola (2010).

China también posee una economía altamente intensiva en carbono, y de baja eficiencia energética, habiendo superado a los EUA, en su participación en las emisiones globales, contribuyendo con el 20% de las emisiones. En la última década, sus emisiones totales crecieron a una tasa del 8% anual, teniendo en cuenta que su matriz energética está basada fundamentalmente en carbón y petróleo. Aún así, el último Plan Quinquenal de China (2006-2010), determinó una reorientación de su matriz energética con vistas a reducir en un 10% la emisión de todos los contaminantes y controlar la emisión de gases que producen el efecto invernadero, mediante un plan de inversiones que contempla la construcción de 32 usinas atómicas hasta el 2020.

India por su parte, es el cuarto mayor emisor de carbono (en 2008), contribuyendo con el 7% de las emisiones globales. A causa de su gran población, sus emisiones per capita son escasas, aunque tenga una economía bastante intensiva en carbono, debido a su baja eficiencia energética. Entre los grandes emisores, India es el país que más ha aumentado su participación en la emisiones totales, con un incremento del 10% anual, por este motivo ha sido contraria a adoptar compromisos de reducción.

Brasil tiene peculiaridades que le permiten construir coaliciones tanto con los grandes emisores de carbono, como con los demandantes en temas ambientales. Por un lado, es el sexto mayor emisor, contribuyendo con el 4% del total global. Aún así, posee más del 90% de su matriz energética basada en recursos hídricos, y el 16% de los bosques del mundo, teniendo gran importancia en el ciclo global del carbono. Por otra parte, la mayor parte de las emisiones brasileñas se concentra en los sectores tradicionales de la economía: 60% proviene de la deforestación de la Amazonia y Cerrado. De esta manera, es el único entre los cinco países con matriz energética poco intensiva en carbono, lo que le permite alinearse con la Unión Europea, Noruega y Estados-isla en la reduc-

ción de las emisiones de gases que provocan el efecto invernadero.[25] Por otra parte, sus emisiones están prácticamente estancadas desde hace dos décadas, lo que lo diferencia de los demás emergentes.

De hecho, en estos 12 años que separan Kyoto de Copenhague, hubo un cambio significativo en la postura negociadora de Brasil. En 1997, Brasil se había alineado con los grandes países periféricos de matriz energética basada en combustibles fósiles, como China, India, Rusia, México e Indonesia. La convergencia con aquellos países estaba en función de compromisos de política exterior, teniendo en cuenta que la matriz energética de base renovable (hidroeléctrica y biomasa), y la vasta selva tropical de Brasil colocaban al país, ya en aquel momento, en situación de adoptar una postura de demandeur. En Copenhague, Brasil propuso la meta de llegar al 2020 con el nivel de emisión de 2007, de 1700 toneladas de CO2/año. Lo que se ve en las negociaciones acerca del clima, es que la modificación de la postura brasileña fue producto de un realineamiento de las fuerzas políticas internas en función del mayor protagonismo por parte del presidente de la República, enfrentado a los sectores contrarios a la adopción de compromisos, al tomar conciencia que Brasil tiene la capacidad material para convertirse en líder en las cuestiones del medio ambiente.[26]

En el sistema de seguridad colectiva, las modificaciones de la posición brasileña también fueron significativas, especialmente a partir de enero de 1988, cuando volvió al Consejo de Seguridad, de donde estuvo ausente por más de veinte años. La participación brasileña en operaciones de paz de la ONU, acompañó el crecimiento de estas operaciones en el período post-Guerra Fría. La creación de la Comisión para la Consolidación de la Paz en 2005, constituyó una oportunidad para el protagonismo brasileño en el bienio 2004-2005, cuando su mandato en el Consejo de Seguridad. En esta oportunidad, Brasil pudo reafirmar su defensa de la necesidad de incluir las cuestiones del desarrollo, en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.[27]

[25] Viola (2002).
[26] Viola (2010).

En el tema de la reforma del Consejo de Seguridad, la postura brasileña defiende la tesis de su mayor representatividad, en particular, el aumento de los asientos permanentes. El tema de la reestructuración del Consejo está presente en el discurso diplomático desde la democratización, pero la aspiración a ocupar un asiento permanente fue anunciada oficialmente en 1994, en el marco del lanzamiento del proyecto de reforma del Consejo. Desde entonces, esta postulación estuvo presente en la agenda de todos los gobiernos que siguieron teniendo como parámetro la discusión sobre el tema, en el proceso de reforma de la ONU. La ampliación del Consejo, está justificada por la necesidad de hacer frente a los cambios de la post-Guerra Fría y al aumento significativo del número de miembros de la ONU desde la última ampliación del mismo en los años 60. La tesis del aumento de representatividad se acentúa resultando en una mayor legitimidad y efectividad en las decisiones del Consejo. En los años 2000, con el tema de la reforma recuperando relevancia en el proceso, Brasil, Alemania, Japón e India, constituyeron el G-4 con el fin de coordinar posiciones comunes para la ampliación del Consejo de Seguridad.

Pero fue con relación a su participación en las operaciones de paz, que se observó un cambio significativo en la tradicional posición brasileña, suavizándose las previas reservas de soberanía respecto a las operaciones que implicaran el uso de la fuerza. En la

[27] Para la participación brasileña en el sistema de seguridad colectiva en los últimos años, así como las posiciones del país respecto a la reforma de la ONU, ver Lima (2009).

década del 90, Brasil se negaba a participar en las operaciones humanitarias, autorizadas por el capítulo VII. Así fue que se abstuvo en la decisión del Consejo, de julio de 1994, previendo el envío de una fuerza multilateral por la crisis haitiana, precisamente por haber ésta sido encuadrada en aquel capítulo. Solamente a partir de 1999, en Timor Oriental, el país comenzó a participar en misiones de carácter coercitivo.[28] Es en este sentido, que la aceptación de comandar las fuerzas de paz en Haití, MINUSTAH, en 2004, fue considerada una divisoria de aguas en relación al mayor compromiso brasileño en cuestiones de seguridad colectiva, incluyendo una participación militar ampliada en estas actividades. La interpretación brasileña es que solamente en lo que se refiere a las disposiciones de seguridad, la acción de la MINUTAH puede ser enmarcada con base en el capítulo VII.[29]

LAS BASES CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR: CONTINUIDAD Y CAMBIO

¿Cuál es el impacto de los cambios estructurales en la inserción internacional del país, en la base conceptual de la política exterior? Como se señaló anteriormente, la política exterior reaccionó frente a estos cambios, volviéndose más pro-activa y pragmática. Su base conceptual se ha ampliado, combinando temas y agendas del período an-

[28] Cf. Diniz (2006, p. 321).
[29] Cf. Diniz (2006, p. 332). Este artículo presenta un bien fundamentado análisis de la participación brasileña en la MINUSTAH. El autor relata el esfuerzo de las autoridades brasileñas por resignificar aquella operación en el sentido de acentuar sus objetivos de cooperación dirigidos hacia las carencias estructurales del país. También examina el proceso legislativo de aprobación del Mensaje Presidencial (MSC 205/2004) solicitando autorización para el envío de 1200 soldados a Haití.

terior al cambio, con nuevos temas y agendas. Del pasado, la política exterior conservó la defensa del multi-lateralismo universal y la autonomía externa, resignificada en la actual gestión, por la ambición de implementar un programa internacional propio en la política internacional, e independiente de las preferencias de las potencias.

Entre los “nuevos” conceptos, que son en realidad una reformulación de conceptos anteriores, se puede mencionar la identidad de mediador. La defensa del multi-lateralismo universal, refleja la clásica identidad internacional brasileña del ejercicio de un rol de mediación en la diplomacia multilateral. En el período de la Guerra Fría esta mediación se realizaba, fundamentalmente, entre el Norte y el Sur, o entre países desarrollados y subdesarrollados.[30] Más recientemente, la mediación se extendió a los problemas de seguridad global. Este fue el caso de la constitución de los “Paneles acerca de Irak”, bajo la coordinación de Brasil, con el fin de desbloquear el diálogo político en el Consejo de Seguridad después de los bombardeos de los EE.UU. a aquel país, en diciembre de 1998, y que culminó con la aprobación de la Resolución 1284 (1999), modificando las bases de la relación de la ONU con Irak. De acuerdo a la evaluación de los diplomáticos participantes, la coordinación por parte de Brasil constituyó un punto de inflexión en la participación de Brasil en el Consejo de Seguridad y refleja “la capacidad brasileña de forjar consensos y contribuir a que las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales sean resueltas por vía diplomática, dentro el marco multilateral”.[31] Mas recientemente, este rol fue renovado con la oferta de mediación en el conflicto Palestino-Israelí y con el ejercicio de la mediación en el contencioso nuclear con Irán, dentro del ámbito del Consejo de Seguridad.

[30] Para el análisis de este rol clásico de la diplomacia, ver Lafer (2001).
[31] Patriota; Padovan; y Fernandes (2008), p.234. El artículo constituyó un valioso documento acerca de la mediación brasileña en el Consejo de Seguridad.

Otro concepto, también producto de la reformulación de conceptos anteriores, es la defensa de la multi-polaridad, identificada hoy en día con la democratización de los procesos decisorios en los foros mundiales, así como el surgimiento de nuevos polos de poder que generan nuevas oportunidades de alineamiento internacional a países como Brasil. También es reiterada en la actualidad, la idea de Brasil como ejemplo/modelo en base a ciertos atributos nacionales, como la inexistencia de conflictos de naturaleza étnica, religiosa o cultural, el énfasis en la dimensión pacífica del surgimiento internacional brasileño y la renuncia a objetivos geopolíticos que puedan demandar el uso de capacidades militares en el plano internacional, así como la naturaleza conciliatoria de la política brasileña. Tales atributos constituyen activos del *soft power* brasileño que tanto puede ser empleado en las relaciones Sur-Sur, donde Brasil comienza a aparecer como un donante importante (Haití, Guinea Bissau), o como mediador en cuestiones internacionales críticas (como en el conflicto Palestino-Israelí).

Finalmente, la idea de geometría variable, sugiere la posibilidad de alineamientos políticos diferenciados, dependiendo del problema y de los intereses en juego, señalando los límites de las alianzas en función de principios generales, como fue el caso de la coalición tercer mundista. (En la actualidad, los ejemplos serían el IBAS, el BRICs y el BASIC, en materia de cambio climático, por ejemplo).

Las modificaciones conceptuales en la política exterior brasileña no difieren mucho de lo que estaría sucediendo en otros países emergentes, y responden a las modificaciones y oportunidades generadas por la expansión del poder económico y el nuevo protagonismo de los mismos. Como también parece estar sucediendo con otros países emergentes, como India por ejemplo, que permanece aún sin definir, cuál es el papel dominante que el país desempeñará en los foros globales internacionales de negociación: ¿revisionismo *soft* o stakeholder?

En cierto sentido, esta dualidad refleja las especificidades de países como Brasil e India, reflejo de la combinación de dos atributos: por un lado, pueden ser clasificados como países medianos en la estratificación del poder internacional, o como grandes países periféricos, por el diferencial de capacidades económicas de que disponen, en comparación con los demás países en desarrollo; por otro, ejercen un activismo diplomático y una predilección por las políticas pro-activas en el sistema internacional, especialmente, por su participación en la elaboración y modificación del sistema normativo internacional, en sus diferentes vertientes y cuestiones temáticas. Esta doble condición tiende a generar una relativa ambigüedad en la política exterior, dado que estos países no disponen de recursos de poder suficientes como para desempeñar un rol internacional "solista" en el sistema internacional, condición de la que aparentemente China disfruta. Por lo tanto, necesitan del apoyo de sus pares, en especial, del reconocimiento de los demás por su papel de mediadores en las relaciones con los más fuertes. Pero como también aspiran al reconocimiento de los más fuertes, tienden a evitar profundas conductas revisionistas del *status quo* internacional. La formación de coaliciones de geometría variable puede ser vista como una consecuencia de la peculiar situación de estos emergentes en el sistema internacional. En última instancia, en el caso brasileño, la elección entre una identidad revisionista *soft* o *stakeholder*, dependerá, en gran medida, de factores internos, particularmente, de la composición político partidaria de la coalición en el gobierno.

MATRIZ INSTITUCIONAL Y NUEVAS CONSTITUENCIES

Con la ampliación de la agenda exterior brasileña y la adopción de actitudes demandantes en varios regímenes internaciona-

les, abandonando la postura defensiva del pasado, la política exterior tiende a impactar más sobre los agentes internos, a inducir la participación de éstos últimos, a movilizar nuevas constituencies y, eventualmente, a generar más puntos de fricción internamente. Cuando la política exterior pasa a tener efectos internos diferenciados, tiende a aproximarse más a la política doméstica, en el sentido de generar apoyo y oposición en el plano interno a las opciones internacionales. En algunas situaciones, el mayor activismo exterior induce a la formación de nuevas constituencies en la política exterior, particularmente, en los campos de la inversión externa y de la industria de la defensa. Como es sabido, una de las razones que explican la preponderancia del Poder Ejecutivo en el proceso decisorio de las políticas de seguridad y defensa, es el casi nulo interés y participación de los grupos de interés en estos asuntos. En consecuencia, el Poder Legislativo tiene escaso interés en exigirle al Poder Ejecutivo la rendición de cuentas por estas políticas. La mayor participación de los actores de la sociedad en estas políticas, estimula la función fiscalizadora del legislativo sobre estas políticas, como sucede con las demás políticas públicas. De esta manera, la formación de constituencies internas, tiende a ampliar el control que sobre estos temas ejerce el Poder Legislativo, contribuyendo a fomentar la rendición de cuentas respecto a la política exterior y de defensa.[32]

Por otra parte, la propia ampliación de la agenda internacional, indujo a que otros participantes, dentro y fuera de la burocracia gubernamental, también se internacionalizaran. Entre los actores internos con tendencia a una mayor participación en las cuestiones internacionales, se puede mencionar a los grupos empresariales, en especial aquellos con intereses ofensivos dentro del régimen comercial, así como las empresas con inversiones en el exterior; las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales con vinculaciones internacionales; las fuerzas armadas; burocracias gubernamentales comprometidas con la cooperación internacional; unidades sub-nacionales y ciudades metropolitanas.

[32] UN análisis precursor acerca del tema es el de Zagart (1999).

Amén de movilizar actores locales, otro aspecto resultante de una política exterior más activa, es la participación de otras unidades en el interior de la burocracia gubernamental. Un ejemplo, en este sentido, es el número de agencias gubernamentales comprometidas en la implementación de las actividades del Forum IBAS (India, Brasil, África del Sur), fundado en 2003. No sólo fue necesario reestructurar la organización interna de Itamaraty, creando un nuevo departamento, (el Departamento de Mecanismos Regionales), para coordinar los departamentos regionales específicos (África, Asia y Medio Oriente), sino que también se creó una amplia red de comunicación con las agencias especializadas de otros ministerios, para la coordinación de los dieciséis grupos de trabajo previstos en aquella iniciativa, y que incluyen: comercio, energía, educación, desarrollo social, defensa, medio ambiente y cambio climático, salud, y otros. (Nogueira, 2009).

En el mismo sentido, cabe mencionar la formación de policy networks en torno a diferentes temáticas transversales internacionales, como por ejemplo: medio ambiente, derechos humanos, pobreza, crimen organizado, salud y energía; vinculando a diferentes burocracias públicas con actores no estatales. Otro ejemplo de mayor interdependencia inter-burocrática, es el aumento de la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en diversas comisiones interministeriales, creadas con el fin de tratar temáticas transversales, cuya creación fue impulsada a partir de la redemocratización. (Figueira, 2009).

Nuevos actores y nuevos intereses en la sociedad civil y en la estructura gubernamental, en sus diferentes niveles y comprome-

tidos con asuntos internacionales, están creando cuatro consecuencias principales en lo que se refiere al proceso de decisión en la política exterior: generación de nuevas constituencies en la política exterior; demanda de cambios institucionales en el proceso decisorio; aumento de las dificultades de coordinación de la política exterior, y politización de la política exterior.

La formación de nuevas constituencies locales en el área de la política exterior, es tal vez, una de las principales novedades en el proceso decisorio de los asuntos internacionales. El aumento de sectores de la sociedad movilizados por cuestiones de política exterior, tiende a tener un impacto considerable en el tradicional aislamiento burocrático del Ministerio de Relaciones Exteriores para la definición de la política exterior. Estas nuevas constituencies se formaron inicialmente en el campo comercial, a partir de la apertura económica de los años 90, cuando el país pasó a tener intereses ofensivos en la liberalización comercial. Con la creciente internacionalización de las empresas brasileñas en América del Sur, se desarrollaron y se comenzaron a formar en el campo de la defensa, incluyendo no solo a militares y diplomáticos, sino también a académicos y empresas públicas y privadas, participantes del nuevo "complejo militar-universitario-empresarial" creado por la actual Estrategia Nacional de Defensa, constituida en 2009.[33]

La segunda consecuencia, es resultado del surgimiento de nuevas constituencies domésticas y ya se manifestó en el caso de la política comercial. Durante el período de vigencia de la estrategia de sustitución de importaciones, la política comercial era predominantemente local, gestionada por la CACEX y CPA. Debido a que Brasil tenía únicamente intereses defensivos a ser protegidos en el plano internacional, la participación en el régimen comercial quedaba a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores con prácticamente ninguna participación del sector productivo. Tal desinterés por parte del sector productivo, fue consecuencia directa de la postura negociadora brasileña de defender el modelo de inserción exterior y demandar un trato especial y diferenciado en el régimen comercial, por su condición de país en desarrollo. Con la apertura económica y sus nuevos intereses ofensivos en la liberalización comercial y en la inversión externa, comienzan a ser articuladas nuevas demandas de cambio en la matriz institucional. Este movimiento se hizo notar en el caso de los sectores exportadores, los que comenzaron a demandar cambios institucionales, en particular, el retiro de las funciones de negociación del Ministerio de Relaciones Exteriores y su inserción en agencias económicas existentes (MIDIC), o bien la creación de un organismo de negociación comercial específico según el modelo del USTR de los EE.UU.

[33] Ver Ministério da Defesa (2008).

Como es sabido, en el período del "regionalismo abierto" de los años 90, con la creación del MERCOSUR y el comienzo de las negociaciones de la FTAA, los intereses empresariales comenzaron a movilizarse, y así crearon la Coalición Empresarial Brasileña (CEB), con el objetivo de consensuar posiciones entre los diferentes sectores de aquella negociación. Se pudo asistir a un mayor grado de horizontalidad por parte de la burocracia federal, con la creación de órganos de coordinación como la CAMEX, la unificación del Ministerio de Relaciones Exteriores con los Ministerios Económicos; mayor grado de comunicación con los sectores privados mediante la creación de la SENALCA; así como la creación de grupos temáticos interministeriales con el fin de coordinar la participación de otras agencias estatales en la formulación de la agenda brasileña en aquellas negociaciones. Pero en el gobierno de Lula, con el cambio del modelo de integración regional, y el rechazo brasileño al proceso de la FTAA, se produjeron cambios relevantes del proceso decisorio en relación a las negociaciones comerciales regionales y multilaterales. El Ministerio de Relaciones

Exteriores volvió a hacerse cargo de este proceso en el ámbito federal, con el consiguiente debilitamiento de la CAMEX, y la pérdida del privilegiado acceso previo por parte de los sectores empresariales a las instancias decisorias. En efecto, en función del nuevo tipo de regionalismo post-liberal del gobierno de Lula, pautado por una lógica política, con la incorporación de nuevas dimensiones para que más allá de las comerciales propiamente dichas, haya un cambio en la relación público-privado. Existe un mayor diálogo entre el Estado y los movimientos sociales y sindicales, así como con otros ministerios como el de Desarrollo Agrícola, con el propósito de profundizar en otros temas de la integración regional. Por otra parte, la importancia de la integración física y energética en la política regional del gobierno de Lula, creó un canal de diálogo del Ministerio de Relaciones Exteriores con los sectores inversores en la región y para una mayor coordinación con el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social), principal organismo de financiamiento de proyectos de inversión de largo plazo en la región.[34]

Las dificultades para la coordinación se manifiestan más claramente en el caso del MERCOSUR, que tiene como objetivo, al menos en su concepción original, un proceso de integración más profunda, y por lo tanto, mayor compromiso por parte de distintas agencias burocráticas, no necesariamente a nivel ministerial, más allá del Ministerio de Relaciones Exteriores. Las dificultades para la implementación en el plano interno, de medidas adoptadas en el plano diplomático, son reconocidas por el propio Presidente, dado que la burocracia federal no está organizada para los fines específicos de la integración regional. Varias decisiones negociadas

[34] Para el análisis de los cambios en el proceso decisorio de la política comercial de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, ver Epsteyn (2009).

en el plano diplomático, demoraron en ser implementadas debido a resistencias burocráticas, como fue el caso de la eliminación de la doble cobranza del arancel externo común. Una de las consecuencias de la dificultad de internalización de medidas negociadas en el plano diplomático, es que, frente a la imposibilidad de implementar políticas comerciales comunes, Brasil adopta medidas poco ortodoxas, como la creación de un mecanismo de protección automática a los sectores menos competitivos, con el objetivo político de mantener el bloque regional.

Finalmente, la politización de la política exterior es consecuencia de todos estos cambios y reflejo de la delegación original a la política exterior de la post-Guerra, fruto del componente estructural previo de la misma. Como en el caso de otras políticas públicas, cuestiones de la política exterior pasaron a generar apoyo u oposición en el plano interno. Recientes estudios demuestran, que la comunidad de la política exterior tiene puntos de vista diferenciados en algunas cuestiones clave de la política exterior, como lo son la política regional; las relaciones Sur-Sur; o la diplomacia en el plano global, por ejemplo (Souza, 2009).

El espacio del Congreso ha sido el lugar más evidente para esta saludable politización de la política exterior, toda vez que contribuye a airear una atmósfera corporativa tradicionalmente opaca al debate público. Durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, una de las estrategias de la oposición partidaria, consistía en utilizar mecanismos legislativos de rendición de cuentas de la política exterior, y movilizar sectores organizados de la sociedad civil contra determinados temas de política exterior, como el plebiscito sobre el ALCA, por ejemplo. La estrategia de la oposición en el gobierno de Lula, tiende a hacer uso de los medios disponibles en el ámbito legislativo, para aplazar y postergar decisiones de política exterior que necesitan de la aprobación del Congreso, como por ejemplo, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

La ampliación de la agenda de asuntos exteriores, la formación de nuevas constituencies locales, la movilización de actores en la sociedad civil, en las burocracias públicas, en el ámbito sub-nacional, contribuyen a la politización de la política exterior, entendiendo este proceso como la erosión del consenso previo y su aproximación a las demás políticas públicas, en las que no necesariamente existe consenso entre todos los actores, directa o indirectamente. En este sentido, determinados temas y cuestiones internacionales, especialmente aquellos que implican cambios de dirección o innovaciones en la práctica diplomática, pueden generar mayor apoyo u oposición en el ámbito nacional. Si este movimiento se consolida, la política exterior tenderá a variar, en el margen, de acuerdo a la variación en la coalición de gobierno en el poder, tal como ocurre en todas las democracias. ¿Hasta qué punto la relevancia de la diplomacia presidencial puede acentuar la tendencia a la politización de la política exterior, o a ampliar el componente presidencial en la política exterior, como sostienen algunos autores (Cason y Power, 2009)? Desde mi punto de vista, una mayor centralidad de la presidencia de la República en la determinación de la política exterior, depende de varios factores, entre otros, la institucionalización de la Asesoría Internacional del Planalto. En el actual gobierno, creció mucho la importancia de la Asesoría en comparación con el pasado gobierno. De acuerdo a la evaluación de algunos diplomáticos, entre sus motivos más importantes están el mayor activismo de la diplomacia presidencial, y su liderazgo a cargo de un no diplomático, pero con perfil político y capacitación específica como para asesorar a la Presidencia. En el gobierno de JK, este rol fue desempeñado por Augusto Frederico Schmidt, creador y principal negociador de la Unión Panamericana (OPA), comenzada en 1958.

Si este modelo tuviese continuidad, es posible que se institucionalice en el caso brasileño una instancia semejante a la del National Security Adviser en los EE.UU. En este caso, se agregaría a la dimensión corporativa, un componente político gubernamental, generando mayor equilibrio entre Itamaratí y Planalto en el proceso decisorio de la política exterior. Este resultado es beneficioso por alinear con las opciones político-partidarias el componente profesional necesario para garantizar la credibilidad en los compromisos internacionales de la política exterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDEN, Chris (2007), China in Africa: Partner, Competitor or Hegemon? London, Zed Books.

BARBOSA, Rubens (2008), "A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul", Interesse Nacional, ano I, edição 1, abril-junho.

BOSCHI, Renato e GAITÁN, Flávio (2008), "Gobiernos Progresistas, Agendas Neo desarrollistas y Capacidades Estatales: La Experiencia Reciente en Argentina, Brasil y Chile", in M.R.S.Lima (org.), Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo, Rio de Janeiro, Edições IUPERJ.

"Brazil, India, China (BICs) in the G-20" (2010), Breves Cindes, 31, junho.

CASON, Jeffrey e POWER, Timothy (2009), "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". International Political Science Review, vol. 30, no 2.

DINIZ, Eugenio (2006), "O Brasil e as Operações de Paz", in Henrique Altemani e Antônio Carlos Lessa (orgs.), Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas (vol. 2). São Paulo, Editora Saraiva.

DUPAS, Gilberto. (2006), "África do Sul, Brasil e Índia: Divergências, Convergências e Perspectivas de Alianças", in F. Villares

(org.), Índia, Brasil e África do Sul: Perspectivas e Alianças, São Paulo, Editora UNESP.

EISENMAN, Joshua; HEGINBOTHAM, E. e MITCHELL, D. (eds.) (2007), China and the Developing World: Beijing's Strategy for the Twenty-First Century, New York, East Gate Books.

EPSTEYN, Juan Claudio. (2009), "Actores Domésticos y Política Externa en la Transición Brasileña del 'Regionalismo Abierto' al 'Regionalismo Post-liberal' (1995-2008)". Trabajo presentado en el XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Rio de Janeiro, 11 a 14 de junio.

FIGUEIRA, Ariane C.R. (2009), Processo Decisório em Política Externa no Brasil. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo.

GARCIA, Marco Aurélio. (2008), "A Opção Sul-Americana". Interesse Nacional, ano 1, no 1, abril/junho.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (2006), Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes, Rio de Janeiro, Contraponto Editora Ltda.

HIRST, Mónica (2009), "La Intervención Sudamericana en Haití", in Mónica Irse (ora.), Crisis del Estado e Intervención Internacional: Una Mirada desde el Sur. Buenos Aires, ENDASA.

HURREL, A. et. al (2009). Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro, FGV Editora.

HURRELL, A. e NARLIKAR, A. (2007), "Negotiating Trade as Emerging Powers", International Research Institute of Stavanger, IRIS.

JAGUARIBE, Helio (2005), O Nacionalismo na Atualidade Brasileira. Rio de Janeiro, Editora Universitária Candido Mendes (2ª. ed.).

KRASNER, Stephen D. (1985), Structural Conflict: Third World Against Global Liberalization. Los Angeles, University of California Press.

LAFER, Celso (2001), A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa. São Paulo, Editora Perspectiva.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F. e FARIAS, R. S. (2009), "Política Externa Planejada: Os Planos Plurianuais e a Ação Internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)". Revista Brasileira de Política Internacional, ano 52, no 1.

LIMA, Maria Regina Soares de (2005), "Aspiração Internacional e Política Externa". Revista Brasileira de Comércio Exterior, no 82, ano XIX, janeiro/março.

LIMA, Maria Regina Soares de (2009), "O Brasil e a Reforma da ONU", trabajo presentado en el Seminário Reforma da ONU, Organizado po la Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) y el Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 21 de agosto.

LIMA, Maria Regina Soares de (2010), "Brasil e Polos Emergentes de Poder Mundial: Rússia, Índia, China e África do Sul, in Renato Baumann (org.), O Brasil e os Demais BRICs: Comércio e Política. Brasília, CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA.

LIMA, Maria Regina Soares de e COUTINHO, Marcelo. (2007), "Uma Versão Estrutural do Regionalismo", in E. Diniz (org.), Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no Novo Milênio (1ª ed.). Rio de Janeiro, FGV Editora, vol, 1.

LIMA, Maria Regina Soares de e HIRST, Monica (2006), "Brasil como País Intermediário e Poder Regional", in A. Hurrell (org.), Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro, FGV Editora.

MATTLI, Walter (1999), The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. Cambridge, Cambridge University Press.

MINISTÉRIO DA DEFESA (2008), "Estratégia Nacional de Defesa". Disponible en http://www.defesa.gov.br.

MOTTA Veiga, Pedro e RIOS, Sandra. (2008), "O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas". Breves Cindes, no 10, agosto.

MOTTA Veiga, Pedro e RIOS, Sandra. (2009). "O Brasil na OMC e a Governança do Sistema Multilateral". Breves Cindes, no 12, janeiro.

NARLIKAR, A. e TUSSIE (2004), "The G-20 at the Cancun Ministe-

rial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO". World Economy, vol. 27, no 7.

NOGUEIRA, J. L. M. (2009), Articulação Interna Brasileira para a Implementação das Políticas Resultantes da Iniciativa IBAS. Trabajo presentado en el seminario internacional, Novos Caminhos no Sul? Uma Avaliação da Importância do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) para as Relações Internacionais. IUPERJ, Rio de Janeiro, 23-24 de junho.

OLIVEIRA, A. J. N. de e ONUKI, J. (2007). Coalizões Sul-Sul e as Negociações Multilaterais: Países Intermediários e a Coalizão IBSA. São Paulo, Mídia Alternativa Editora.

PATRIOTA, Antonio de A.; PADOVAN, Gisela Maria F. e FERNANDES, Leonardo G. N. (2008), "Os Três Painéis sobre o Iraque nas Nações Unidas", in O Brasil e a ONU, Brasília, FUNAG.

RICUPERO, Rubens (1996), "O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 Anos de uma Relação Triangular," in J. A. G. Albuquerque (ed.), Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990), São Paulo, Cultura Editores Associados.

SOUZA, Amaury de. (2009), A Agenda Internacional do Brasil. São Paulo, Elsevier Editora Ltda.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes de (2009), "A Participação e a Cooperação entre os Países do Cone Sul em Operações de Paz: O Caso da Minustah", in Eduardo Svartman, Maria Celina D'Araújo e Samuel Alves Soares (orgs.), Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas, Campinas, SP, Mercado de Letras.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes (2010), A Política Brasileira para as Operações de Paz e Intervenções Humanitárias: Normas, Ética e Regionalização no Envolvimento Brasileiro na MINUSTAH. Disertación de Maestría. Instituto de Relações Internacionais/PUC-Rio.

VIOLA, E. (2002), "Brazil in the International Politics of Global Governance and Climate Change". International Studies Association Annual Convention, New Orleans.

VIOLA, E. (2010), "Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira". Breves Cindes, no 30, março.

ZAGART, Amy B. (1999), Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC. Stanford, CA, Stanford University Press.

WEISS, Thomas G. (2005), "Overcoming the Security Council Reform Impasse". Dialogue on Globalization, Occasional Papers, no 14, New York.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA VENEZUELA BOLIVARIANA

Carlos A. Romero

1. INTRODUCCIÓN

Este es un trabajo dedicado a analizar los fundamentos y el desarrollo de la política exterior de Venezuela desde el año 1999.

Los argumentos que aquí se exponen tienen una intencionalidad fundamentalmente crítica y ponen de manifiesto las dificultades para relacionar los aspectos normativos y los datos empíricos de una política que se ha proyectado regionalmente y de cierto modo de manera global, a través de una serie de recursos materiales y simbólicos.

En principio, una política exterior debe reflejar el interés nacional del país y debe procurar un criterio de seguridad y de proyección mundial que sea aceptado por una mayoría que aspira a la paz y a la estabilidad en su nación.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante un modelo político que se sustenta en la construcción de una visión del mundo en donde el enfoque "amigo-enemigo" de la política, el uso indiscriminado de la tesis sobre la "voluntad de la mayoría" y el afán de promocionar un "paquete ideológico" radical, se han mezclado con tradiciones nacionales como el activismo internacional y el presidencialismo, en una oferta que ha contado con un poderoso verbo y una capacidad de gasto público que contempla importantes programas sociales.

A nuestro entender, Venezuela atraviesa una "situación revolucionaria", lo que lleva a que la política exterior del gobierno del presidente Chávez no sea la misma de los que le precedieron. En efecto, el activismo de Venezuela se observa de manera tridimensional: en el manejo de las relaciones bilaterales, de las relaciones multilaterales y de las relaciones transnacionales. (Egaña 2009; Romero 2006)

De ese cambio se desprenden al menos cuatro referencias importantes: el creciente liderazgo del presidente Chávez, lo cual no sólo limita la solidez institucional a la diplomacia venezolana sino también cuestiona el carácter de la política exterior como una política de Estado; y un sistema de alianzas que es percibido por sus gobernantes como una red de lealtades, compromisos, afinidades y subordinaciones que se expresan en la idea de la existencia de un campo progresista y de izquierda internacional y que se concreta regionalmente en la Alianza Bolivariana de los Pueblos, la ALBA. A esto hay que agregar la creciente politización de la acción exterior de Venezuela, en donde el ejercicio profesional y burocrático de los diplomáticos venezolanos se entiende como una labor comprometida con la causa revolucionaria y la creciente posición contestataria de Venezuela en los foros internacionales y en las mismas relaciones bilaterales y regionales. Cabe destacar también la asociación en el ámbito de las relaciones transnacionales, con

grupos, movimientos e iniciativas que se oponen al capitalismo en el mundo. (Romero 2008)

El petróleo ha sido el principal vehículo para la inserción de Venezuela en las relaciones internacionales contemporáneas. Este factor ha promovido a su vez una cultura política considerada como reguladora de la actividad privada, promotora de la dependencia de la sociedad del Estado y vulnerable ante las oscilaciones de los precios del barril del petróleo. (Carrera Damas 1977, Guerra 2009)

Venezuela ha respaldado la acción de los productores de petróleo a través de la OPEP (la Organización de Países Exportadores de Petróleo), desde la creación de la organización en 1960 y ha mantenido al petróleo como una de las columnas en que se desarrolla su política exterior.

En la actualidad, el impulso de la exploración y explotación de petróleo pesado y extra-pesado y de gas natural a futuro, tanto en tierra firme como en mar tiene un impacto profundo en la sociedad venezolana.

Al mismo tiempo, cabe destacar el rol que cumple en la implementación y ejecución de la política exterior, la compañía estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), verdadera bisagra entre los postulados ideológicos y económicos del régimen.

Desde luego que en este proceso estamos asistiendo a una operación de "state capture", en donde una cúpula en el poder mantiene una serie de limitaciones para la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión gubernamental.

Hay una situación de "state capture" cuando los beneficios privados de las elites se obtienen por la captación de los recursos públicos y su distribución entre sectores privilegiados, entre ellos los sectores bancarios, industriales y financieros, públicos y privados y por los sectores más pobres, por la vía de las transferencias directas. (Desai, Olofsga y Yuosef 2003; Tompson 2008; Hellman, Jones y Kaufmann 2000)

La conjetura central de este ejercicio descansa en la idea de que la política exterior de Venezuela expresa las contradicciones de una élite en el poder que tiene un modelo de hacer política y un modelo de desarrollo económico que busca romper con el pasado y construir una sociedad socialista.

El gobierno del presidente Chávez ha promovido la visión estructuralista y anticapitalista de los asuntos internacionales plasmada en las ideas de la rivalidad entre el centro y la periferia, en la lucha antiimperialista, del desarrollo endógeno, del fortale-cimiento del Estado como instrumento central de desarrollo y de la profundización del Estado socialista y comunal.

Para poder estudiar esta política, el texto se divide en los siguientes capítulos. En el primero de ellos se introduce el tema.

En un segundo capítulo se observa el contexto internacional actual. En esta dirección, se toman en cuenta algunos aspectos tales como, la inserción mundial y regional de Venezuela, sus etapas, el perfil venezolano en el exterior, la reevaluación del concepto de interés nacional, la internacionalización del caso venezolano y de la compañía energética estatal, Petróleos de Venezuela (PDVSA), el papel de los organismos multilaterales, de las organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación y la política de alianzas.

En el tercer capítulo se analizan cuatro casos hemisféricos específicos. La idea es puntualizar estos casos como ejemplos que concretan unas relaciones bilaterales de Venezuela con algunos países importantes para el país.

De igual modo en la cuarta sección se observan tres casos de relaciones bilaterales específicas en el contexto internacional.

En el quinto capítulo se presentan un balance y unas proyecciones de una política exterior que ha llamado la atención en la región y en el mundo y que cuenta con recursos suficientes para sostener sus postulados y fines.

2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL, AMÉRICA LATINA, EL CARIBE Y VENEZUELA

2.1. La conformación de una política

A raíz de la restauración de la democracia en el país en el año 1959, los gobiernos de Acción Democrática y de COPEI sostuvieron una diplomacia activa que llevó a muchos a pensar que se sobredimensionaba la presencia mundial venezolana, por la actuación en las Naciones Unidas, por la participación de Caracas en la creación y desarrollo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, y por el impulso al mecanismo de integración económica y comercial conocido como el Acuerdo de la Junta de Cartagena, (hoy denominada como la Comunidad Andina de Naciones). A esto se le debe agregar el acercamiento de Venezuela al Movimiento de Países no Alineados y la procura de un nuevo orden internacional y de un diálogo Norte-Sur.

Esa diplomacia activa desde luego llevó a los gobiernos venezolanos a crear una red de contactos con gobiernos y movimientos políticos afines a la causa democrática, en el marco de una América Latina que tenía muchos regímenes de excepción, grandes corrientes de exilados políticos y enormes dificultades para mantener o recuperar la senda democrática.

Cabe destacar la solidaridad en la década de los sesenta con el exilio cubano anticastrista y con los refugiados y exilados que llegaron a Venezuela procedentes de América del Sur y luego de Centroamérica huyendo de las dictaduras militares entre los años sesenta y ochenta del siglo pasado. Esta posición llevó a recibir unas críticas sobre una presunta injerencia de los gobiernos venezolanos democráticos. De tal modo que el activismo venezolano y la injerencia en los asuntos internos de algunos países no es algo que se dio repentinamente con el presidente Chávez.

Pero hay otro proceso histórico que sí es novedoso: la llegada de un gobierno de izquierda al poder en Venezuela en 1999, que ha mantenido el activismo internacional de los gobiernos anteriores, profundizando su presencia mundial y apoyándose en las corrientes radicales de izquierda, marxistas y no marxistas que como un todo se han presentado como un pensamiento diferente a las ideas liberales. Por ello, la consolidación de la experiencia chavista ha originado una política exterior bifrontal, basada en su poder económico y en su compromiso revolucionario.

Ahora bien, el papel que Venezuela ha tratado de jugar en el ámbito global no puede ser separado del propio espacio que han tenido la política exterior y en general, las relaciones internacionales del país en el ámbito interno. Las alusiones al "imperio" y las alianzas con Cuba e Irán, más otras conductas ideológicas venezolanas en el exterior no son sino el reflejo actual de un proceso paulatino de posicionamiento de la política exterior en la agenda doméstica y viceversa.

Dada la importancia que la política exterior ha adquirido en la Venezuela actual, se debe prestar una especial atención a las respuestas internacionales del Gobierno a una situación que definen sus propios dirigentes como favorable al impulso de la revolución mundial. La oposición, tanto mediática como partidista también utiliza el tema internacional para influir en el debate público y sostener una actitud permanente de denuncia sobre lo que se percibe como una diplomacia parcializada y errada en sus planteamientos y objetivos. (Egaña 2009; Romero 2006)

A esto hay que agregar la propia gestión gubernamental en materias como el comercio exterior, las inversiones extranjeras, las compras gubernamentales externas, la política de alianzas externas y los derechos humanos. (Egaña 2009; Corrales 2006)

La política exterior de Venezuela se ha orientado hacia una dirección radical en el marco de la promoción del socialismo del

siglo XXI, cuestión que se ha acrecentado con más ahínco desde el año 2007. Ese año se conoció un documento del gobierno del presidente Chávez titulado "Las líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013". Según el Plan, se pretende "neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión pública de los movimientos sociales organizados" y como un objetivo más general, se establece la creación de una estrategia mundial "para la movilización de masas en apoyo al proceso revolucionario" De acuerdo con ese Plan, el Gobierno se plantea "una conducción multipolar de la política mundial" que se basa en "la creación de nuevos bloques de poder". (Theis 2007; Guerra 2009)

2.2. El contexto que la recibe

El fortalecimiento de una posición a favor de un mundo multipolar, el uso de la palanca petrolera y el deslinde con Estados Unidos son las ofertas mundiales de un régimen y de un líder como Hugo Chávez, quien aprovechó a su favor el relajamiento de la estructura internacional a comienzos del Siglo XXI.

Cuando hablamos de ese relajamiento nos referimos a la falta de consenso sobre la agenda global y las dificultades para la puesta en práctica de la política de seguridad estadounidense y de la línea antiterrorista y antinarcóticos de Washington. A esto hay que agregar la presencia activa de otros poderes mundiales en América Latina, el ocaso del "Consenso de Washington" y del ALCA, y la ausencia de fórmulas estables de articulación militar, comercial y económica en los ámbitos hemisférico y mundial.

Desde el punto de vista geopolítico, Venezuela ha emprendido una política exterior que tiene como uno de sus objetivos fundamentales una política de alianzas anti-estadounidense que se

define como el instrumento para disminuir la dependencia de Estados Unidos y para impulsar un nuevo mapa geopolítico mundial y un nuevo liderazgo mundial. La votación de Venezuela en los diversos debates y resoluciones del sistema de Naciones Unidas así lo indican. (Blanco 2002)

En el plano regional, el juego diplomático venezolano ha sido más variado y menos lineal. Entre 1999 y el año 2002, se trató de utilizar a la política exterior para el sostenimiento del nuevo régimen y para el apoyo a los movimientos revolucionarios.

Entre el año 2002 y 2004, dadas las circunstancias internas, se dio un repliegue en el activismo internacional del gobierno del presidente Chávez, quien aceptó la mediación interna por parte de la Organización de Estados Americanos, OEA, el Centro Carter, el PNUD y de un "grupo de gobiernos amigos" de Venezuela, luego de darse el golpe de Estado en su contra en el año 2002 y de producirse la huelga petrolera de 2002-2003. A partir del año 2004 se han retomado las iniciativas internacionales.

La respuesta de Estados Unidos es contradictoria en cuanto a los cambios internos y externos observados en Venezuela desde los triunfos electorales presidenciales de Hugo Chávez en 1999, 2000 y 2006. De hecho, Venezuela sigue siendo un importante socio comercial de EE.UU. pero ya no es vista por Washington como un país confiable debido al acercamiento a países considerados por Washington como difíciles, a la falta de un compromiso venezolano de fortalecer la democracia representativa en el país y en la región y por intentar de no ser más un seguro proveedor de petróleo para Washington. (Kelly y Romero 2002; Romero y Corrales 2009)

Con la Unión Europea y con otros países europeos, Venezuela ha mantenido por lo general, un modus vivendi en el cual han prevalecido los negocios y los intereses económicos por encima de las críticas en relación a la situación interna del país, aunque con algunas diferencias como el sostenido entre el Jefe de Estado español y el presidente Chávez en noviembre de 2007 y ahora en el año 2010, con el asunto judicial llevado por el juez de la Audiencia Nacional española Eloy Velasco, por la presunta cooperación ilícita del gobierno de Venezuela dentro de la investigación que este magistrado adelanta de una probable colaboración entre ETA y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

En el plano parlamentario europeo y en el plano no gubernamental europeo, se han visto mayores debates y una mayor falta de consenso sobre cómo definir lo que pasa en Venezuela. Están, por una parte, quienes apoyan al proceso bolivariano (partidos, sindicatos, académicos, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación), observándola como una revolución en marcha. Por el contrario están aquellos actores que critican el proceso y que están en desacuerdo con el Presidente venezolano. Esto incluye a ciudadanos y empresas privadas de esos países que se han visto afectados por las políticas económicas del gobierno de Chávez. (Lange 2002; Romero 2009a)

En cuanto a las relaciones interamericanas, el gobierno venezolano ha tenido una postura controversial al oponerse a la posición estadounidense en el seno de la OEA; al papel de ese organismo regional como garante de la democracia en América Latina y el Caribe y a la promoción de la democracia representativa en el seno de las cumbres hemisféricas. De hecho, Caracas ha cuestionado la política de protección de los derechos humanos del organismo y el papel de las misiones observadoras y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos electorales en la región.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó un informe correspondiente al año 2009 que evalúa negativamente al gobierno de Chávez en esa materia. La Comisión denunció que el Gobierno nacional "atenta" contra la democracia y los derechos humanos, pues la intolerancia política, la falta de independencia de los poderes del Estado, las restricciones a la libertad

de expresión y la protesta pacífica, "limitan seriamente la vigencia" de los derechos en el país". (OEA-CIDH 2009). El informe provocó una reacción airada de rechazo del gobierno venezolano, el cual ha amenazado con retirarse definitivamente de la organización por considerar que el informe se encuentra prejuiciado e influido para su negativa evaluación por los así considerados "enemigos" de Venezuela, especialmente EE.UU.

Por otro lado, en el marco de la reunión del Grupo de Río en Playa del Carmen, México, en febrero de 2010, Venezuela logró el encargo de la preparación inicial de la llamada en forma provisional "Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe", un proyecto de integración política en el cual Caracas cuenta con la ayuda del gobierno de Brasil y que se entiende como una OEA "paralela" que tiende a excluir a Canadá y a Estados Unidos. Venezuela ha planteado la desaparición de la OEA como un instrumento político regional para darle espacio a ese proyecto de Comunidad.

El gobierno encabezado por el presidente Hugo Chávez ha considerado a la integración económica y comercial como un tema especial. La integración para el gobierno de Venezuela no se limita a plantear una alianza comercial, sino por el contrario, se entiende a la integración como algo global. Se trata a un mediano plazo de que esa integración esté fundamentada en bases no capitalistas, en el ejercicio de una democracia participativa, en la promoción de una economía que combine la propiedad estatal con propiedades sociales, comunales y cooperativas, y en la regulación y disminución de las inversiones extranjeras directas privadas. Es decir, el planteamiento venezolano es anti-capitalista y anti-estadounidense. Por lo tanto, la integración para Venezuela escapa al modelo que se define en la OMC y que bajo el concepto de regionalismo abierto se ha venido planteando en América Latina y el Caribe desde hace dos décadas. (Romero y Corrales 2009)

Es por eso que no debe sorprender que Venezuela proponga el esquema de integración conocido como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA (conocido desde 2009 como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América, Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) que, de suyo, es un planteamiento diferente al ALCA y a los contenidos de los acuerdos comerciales y tratados de libre comercio que Washington está llevando a cabo con varios gobiernos en la región.

Las ideas fundamentales de la ALBA son: la integración no capitalista de los pueblos en el marco de un modelo diferente al neoliberalismo, la diversificación comercial, los convenios e inversiones intra-gubernamentales, un sistema de alianzas y de seguridad común entre gobiernos progresistas y socialistas y la promoción de formas de propiedad alternativa a la propiedad privada.

Estas propuestas que se alejan de lo que se promueve en MERCOSUR y en UNASUR. La ALBA es un mecanismo de integración que ya tiene un banco regional, el Banco de la ALBA y un sistema de pagos, "El Sistema Único de Compensación Regional (Sucre)" que se utilizará como unidad de cuenta común, para realizar transacciones comerciales y como una alternativa al dólar americano. La ALBA lo han suscrito Cuba y Venezuela en 2004, Bolivia en 2004, Nicaragua en 2006, Dominica y Honduras en 2008; Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador en el año 2009, acompañado de la forma respectiva del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). El nuevo gobierno de Honduras decidió retirar en el 2010, a su país de la alianza. (Romero 2008)

En cuanto a Venezuela y Cuba, se ha generado una relación especial favorable entre los dos países. El presidente Chávez se ha referido a la necesidad de levantar el bloqueo de Estados Unidos al régimen cubano y ha reiterado en varias ocasiones su posición con-

traria a la tesis estadounidense de una supuesta ausencia de democracia interna en la isla. (Lange 2002; Malamud 2009)

En Bolivia, el presidente Chávez ha prometido un apoyo político-ideológico y la creación de la empresa binacional venezolana-boliviana Petroandina con el encargo de buscar petróleo y de eventualmente explotarlo en el norte de Bolivia y en ayudar al proyecto argentino–boliviano para la construcción de una planta de separación de líquido de gas, además de adquirir el compromiso de crear la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (Opegasur).

De hecho, Bolivia se ha convertido en un laboratorio para el gobierno de Venezuela, en cuanto a su proyección exterior y la aplicación del "paquete ideológico". Las relaciones de cooperación de Estado a Estado, el apoyo político abierto al gobierno del presidente Evo Morales, la promoción y financiamiento de organizaciones sindicales, indígenas, campesinas e estudiantiles que apoyan al gobierno boliviano y a la alianza de izquierda encabezada por el partido boliviano gobernante MAS, es una prueba de ello. Venezuela ha reiterado de nuevo que asumirá (junto con Argentina y Brasil) el costo que significa para el gobierno de Morales que Estados Unidos no haya incluido por segundo año consecutivo a Bolivia para seguir en el programa de preferencias comerciales para los países que combaten al narcotráfico denominado ATPDEA "The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act". Esto se constituye en un tema controversial en Bolivia, tal como ha pasado en otros países latinoamericanos. Cabe preguntarse ¿Cuál es la causa, cuál es el grado y cuáles son las consecuencias de la creciente presencia venezolana en Bolivia?

Ecuador también se ha beneficiado de la ayuda de Venezuela y el presidente de ese país, Rafael Correa ha dicho en diversas ocasiones que acepta el socialismo del siglo XXI de Chávez, aunque mantiene una proyección política menos radical. (Corrales 2006).

Si bien Ecuador es miembro pleno de la ALBA, como lo es Bolivia, su conducta diplomática y su comercio exterior no están atados totalmente a Venezuela. Prueba de esto es cómo el gobierno de Venezuela ha redoblado su cooperación con Ecuador a fin de que Quito no disminuya sus compromisos con la ALBA. Como se sabe, Ecuador ha normalizado sus relaciones con Colombia, fue certificada por Estados Unidos para seguir disfrutando de las ventajas de ATPDEA y con la Unión Europea ha llegado a un acuerdo en la OMC, en relación a la comercialización del banano ecuatoriano.

Las relaciones de Venezuela con Nicaragua se basan en una cooperación ideológica dentro de la ALBA, situación que favorece al país centroamericano, en la medida en que este país recibe un conjunto de ayuda rentista por parte de Venezuela. Esta ayuda es de tipo financiera a través de la condonación de la deuda que tenía Nicaragua con Venezuela y de los aportes del Banco de Desarrollo Social de Venezuela. También destaca la cooperación de Venezuela para ampliar la capacidad eléctrica de Nicaragua, la ayuda de Caracas en la campaña de alfabetización del Gobierno de Managua, el envío de barriles de petróleo venezolanos a un mínimo costo para Nicaragua y el proyecto de instalación de una refinería petrolera en suelo nicaragüense. A esto hay que agregar el potencial económico de la empresa mixta venezolana-nicaragüense, Sociedad Alba de Nicaragua, Albanisa, creada con el aporte de capital de un 51% por PDVSA y un 40% de la empresa estatal nicaragüense Petronic la cual ha hecho inversiones fuera del área energética, incluyendo algunas en medios de comunicación social en el país centroamericano. (Egaña 2009)

Por otra parte, el gobierno de Guyana presiona para que Venezuela renuncie a sus aspiraciones a que se le devuelva el territorio Esequibo. Venezuela mantiene una reclamación reconocida por Gran Bretaña y Guyana sobre esa parte del territorio guyanés que según Venezuela se le despojó en el siglo XIX. Como consecuencia de la firma del Acuerdo de Ginebra en 1966, Caracas permitió

la independencia de Guyana de Gran Bretaña, y se le reconocía como válida su reclamación. Desde entonces se han dado varios ciclos de negociación a fin de lograr un arreglo práctico entre los dos países. (Romero 2006)

2.3. Los resultados

El gobierno venezolano ha desplegado una importante plataforma de acción internacional que se expresa en tres niveles y que a su vez se relacionan entre sí. Para poder analizar esta plataforma es útil tomar "el concepto de proyección externa, en vez de política exterior, para connotar elementos y definiciones de la política interna, económica e ideológico-cultural". (Suárez 2000)

En el caso venezolano, destacaría en primer lugar, el reacomodo geopolítico de un país que ha procurado un nuevo tipo de alianzas bilaterales que en forma general se puede definir como el resultado de una política anti-occidental, procurando acercarse a potencias alternativas a EE.UU. en el contexto multipolar actual.

En segundo lugar, Venezuela ha construido una red de cooperación Sur-Sur en la cual destacan una serie de instrumentos petroleros e ideológicos a fin de asegurar un papel importante, no sólo en la región latinoamericana y caribeña, sino también en el Asia y en África, desplegándose también en Estados Unidos y en varios países de Europa.

En tercer término, el gobierno del presidente Chávez y los factores políticos que lo apoyan han mantenido y ampliado una solidaridad política con organizaciones partidistas, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales, sectores académicos y medios de comunicación social que simpatizan con la experiencia chavista y que reciben de Caracas un respaldo financiero, logístico e ideológico. (Egaña 2009)

Esta plataforma solidaria se presenta dentro de la orientación de una política exterior de un gobierno revolucionario. Por ello, para ubicar el papel de Venezuela en la política internacional, hay que comprender lo que significa la dualidad de la política exterior del gobierno del presidente Chávez. Por una parte, Venezuela es un Estado con proyección regional e internacional y por la otra, es un Estado revolucionario.

Es por ello que la diplomacia venezolana no se agota en los compromisos de Estado en el marco de la diplomacia tradicional, sino los trasciende hacia una dimensión política-ideológica que se expresa en la solidaridad revolucionaria, lo que a su vez impulsa una inquietud por parte de muchos gobiernos sobre cuándo el gobierno del presidente Chávez respeta los mecanismos diplomáticos y cuando no.

En todo esto juega un papel fundamental la creencia en la superioridad moral e histórica de la causa del socialismo y lo inevitable del choque entre el capitalismo y el socialismo, la profundización de la lucha de clases a nivel planetario y la solidaridad con los líderes, partidos y movimientos sociales pro-marxistas y progresistas en todo el mundo. Esto viene de forma mezclada, con el desarrollo de un "poder real", dadas las condiciones económicas-petroleras favorables del país; de un "poder suave", dada la existencia de una importante maquinaria propagandista e ideológica "internacionalista"; y de un "poder social", dados los programas de cooperación internacionales desarrollados por Venezuela. (Corrales 2010)

Por otra parte, se observa como en algunas relaciones diplomáticas y de cooperación entre Venezuela y otros Estados resalta el tema de la ayuda económica venezolana, tanto por la capacidad de compra del Estado, lo que origina, en la mayoría de los casos, una asimetría en contra de Venezuela en las balanzas comerciales bilaterales, dado el monto de las importaciones venezolanas, como por la cooperación petrolera a precios subsidiados. Destaca tam-

bién el otorgamiento de préstamos a bajas tasas de interés, las donaciones del gobierno venezolano y de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la generación de inversiones no retornables. (Romero y Curiel 2009).

Particular atención se debe prestar al impacto del rentismo venezolano el cual ha sido significativo para la proyección externa del país en cuanto a alcance y en magnitud. El tema de la proyección del rentismo venezolano en el plano global tiene que ver con la observación de cómo el gobierno del presidente Chávez controla los ingresos petroleros del Estado, a fin de promover su liderazgo continental y fundamentar su referencia global.

El mercado de rentas venezolano (favores, donaciones, traspasos, pagos a terceros, ayuda directa, condonaciones, financiamiento e inversiones sin tasa de retorno, etc.) se traslada al espacio global y es aprovechado por actores que manipulan la ayuda venezolana (renta geopolítica) para capturarla y tener acceso a ella (fundamentalmente las de carácter energética y financiera) y no por las vías comerciales (intercambio) y económicas (valor agregado). Esta operación llamada de rent-seeking (ya estudiada previamente en el contexto del colonialismo y los protectorados europeos) se está convirtiendo en un elemento importante, aunque no el único, en la concepción que de la integración tiene el gobierno de Venezuela (Olson 2000; Corrales 2006; Romero y Curiel 2009).

Aunque en el pasado se pueden observar algunos rasgos de rentismo internacional por parte de Venezuela, es en el gobierno de Hugo Chávez cuando esta modalidad se ha extendido, colocando en un papel principal a Petróleos de Venezuela (PDVSA) y en donde las inversiones y aportes de la compañía estatal se corresponden con las estrategias de ampliación de capacidad de refinación del petróleo venezolano por parte de la empresa estatal venezolana y con las alianzas relacionadas con el tema energético. (Romero y Curiel 2009)

En este contexto, se tienen los Acuerdos de Cooperación Petrolera que incluyen las ventas de petróleo con descuento asumidas bajo distintas modalidades. De acuerdo con PDVSA, las ventas de petróleo a países con acuerdos de cooperación ascendieron a 203.900 barriles diarios en 2007. Por otra parte, el gobierno del presidente Chávez ha promovido los esquemas de cooperación petrolera y gasífera y de suministro petrolero, con pautas preferenciales con países latinoamericanos y caribeños, a través de los programas: Acuerdo de San José (varios países), Convenio Integral de Cooperación (Argentina y Cuba), Petrocaribe, Petroandina y Petroamérica (varios países, en los tres casos) Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (Bolivia, Paraguay y Uruguay), y PetroSur (varios países). (Romero y Curiel 2009)

En segundo lugar, se tienen las Donaciones o Aportes Directos que agrupa las transferencias, ayudas en efectivo o en especies que el gobierno venezolano ha realizado a otros países, ya sea en ejecución de convenios comerciales o de cooperación, la condonación de deudas o la atención a situaciones puntuales.

Dentro de este grupo de expresiones de rentismo se identifican elementos de muy diversa naturaleza que abarcan desde la compra de viviendas, bonos salariales, construcción de autopistas y otras obras de infraestructura, hasta la atención de temas humanitarios.

En un tercer término, se observan los Intercambios. Dentro de esta categoría se contabilizan los aportes en petróleo hechos por Venezuela que han tenido contraprestación en bienes y servicios suministrados por los destinatarios, tal como se observa, en parte, en el caso de las relaciones entre Venezuela y Cuba.

En cuarto lugar, se tienen las Operaciones de financiamiento: lo que incluye la compra de títulos de deuda y otras operaciones que implican la participación en el financiamiento de otros gobiernos, con una aproximación poco tradicional en los mercados financieros internacionales, como es el caso de la compra por Caracas de los bonos argentinos.

Todos estos mecanismos han generado, desde 1999 hasta 2009, un gasto aproximado de 45.000 millones de dólares americanos por parte de Venezuela y de PDVSA. (Romero y Curiel 2009)

En otra perspectiva, otras entidades gubernamentales de Venezuela, el partido de gobierno, PSUV, y las embajadas venezolanas en el exterior han promovido diversos programas de solidaridad que van desde un respaldo político y un financiamiento a actividades políticas de simpatizantes, líderes, partidos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de masa, hasta el financiamiento de publicaciones, cátedras, seminarios e investigaciones científicas.

La cooperación entre revolucionarios está basada también en el apoyo a los movimientos radicales en Venezuela, en el continente americano y en todo el mundo, como la Coordinadora Continental Bolivariana, el Movimiento Nacional de Amistad y Solidaridad Venezuela-Cuba, la presencia de jóvenes venezolanos y latinoamericanos en cursos de formación política en Cuba, el Plan "Esperanza", la Brigada Juvenil Trinacional de la ALBA, el Frente Internacional Francisco de Miranda, el Foro Social Mundial, el Foro de São Paulo, El Foro de Porto Alegre, el "Congreso Anfictiónico Bolivariano", el movimiento "Manos fuera de Venezuela", los Movimientos Sociales de la ALBA y el Movimiento Alternativo de los Pueblos. (Cobo 2008)

También destaca la red de apoyo que constituyen ciertas publicaciones en el exterior las cuales se han convertido en objeto de propaganda a favor del régimen chavista como lo es "Le Monde Diplomatique", el activismo a favor de Venezuela de intelectuales de izquierda de fama mundial como Noam Chomsky, las visitas de personalidades del mundo del espectáculo progresistas a Venezuela como el actor Sean Penn, la promoción de videos, películas, seminarios universitarios y eventos sociales "militantes" a favor del chavismo, y la constitución de la llamada Quinta Internacional, una organización de carácter mundial patrocinada por Caracas, con el fin de agrupar diversos partidos y movimientos radicales que simpatizan con la causa venezolana. (Cobo 2008)

La actuación de Venezuela en el contexto internacional se ha ido precisando y perfilando en estos diez años y puede contemplarse de un modo más específico a través de varios estudios de casos, unos de carácter hemisférico y otros de carácter mundial.

3. CUATRO CASOS HEMISFÉRICOS

3.1. Las relaciones entre Venezuela, Brasil y MERCOSUR

3.1.1. Hacia una relación más compleja

Luego de varias décadas enmarcadas por una bilateralidad con una acción limitada fundamentalmente a los asuntos fronterizos, Venezuela y Brasil han proyectado unas relaciones estratégicas de complementariedad energética y de alianza continental bastante importantes. Entre estos proyectos está el de la alianza estratégica energética, el Banco del Sur, el Gran Gasoducto del Sur, el envío de gas natural licuado (GNL) venezolano a Brasil, el proyecto de transmisión eléctrica del sur, la participación de Petróleos de Venezuela (PDVSA), de un 40 % en una refinería petrolera en el nordeste de Brasil con una inversión de 4.000 millones de dólares, la posible participación de Petrobrás de un 40% en el campo "Carabobo" de la Faja Petrolífera del Orinoco, la construcción de un astillero en Venezuela para armar barcos tipo VLCC de hasta 450.000 toneladas de peso, el proyecto de oleofinas en el Complejo Petroquímico venezolano de Jose, varios proyectos de infraestructura, la presencia de compañías constructoras brasileñas en la construcción de obras de infraestructuras en Venezuela, tales como

el segundo puente sobre el río Orinoco, la expansión del Metro de Caracas y la siembra en Venezuela de semillas brasileñas de soya. (Bouzas, Ríos, Veiga 2007)

El intercambio comercial entre Brasil y Venezuela alcanzó los 4.091 millones de dólares en 2006. De ese monto, 3.500 millones de dólares corresponden a importaciones de Venezuela y tan sólo 691 millones de dólares a exportaciones venezolanas. Para el año de 2007, las relaciones bilaterales comerciales entre Venezuela y Brasil llegaron a la cifra de 5.069 millones de dólares, notándose una asimetría mayor con respecto a las exportaciones brasileñas a Venezuela, las cuales alcanzaron la cifra de 4.723 millones de dólares. Las exportaciones venezolanas a Brasil ese año alcanzaron tan sólo la cifra de 345 millones de dólares, un 7% del total. En el año 2008, el intercambio comercial entre Venezuela y Brasil llegó a los 5.777 millones de dólares. Las exportaciones venezolanas tuvieron un valor de 630 millones y las importaciones venezolanas un valor de 5.147 millones, lo que refleja un superávit para Brasil de 4.611 millones, dándose así otra asimetría comercial. Durante el año 2009, el intercambio comercial entre los dos países llegó a la cifra de 4.252 millones de dólares. Las exportaciones venezolanas estuvieron en el orden de los 647 millones y las importaciones venezolanas desde Brasil significaron 3.605 millones. (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil 2008 y 2009)

Entre Venezuela y Brasil quedan algunos temas por resolver. Hay algunas diferencias en cuanto a cómo llevar las relaciones hemisféricas, sobre las relaciones bilaterales y regionales con Estados Unidos, sobre el rumbo de MERCOSUR y de UNASUR y en cómo complementar, diseñar y aprobar la pretensión de cada país de crear la "Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS)", el "Consejo de Defensa Regional", desde la perspectiva brasileña y/o las "Fuerzas Armadas de la ALBA". En realidad, ninguno de los dos gobiernos habla ya de la OTAS, especialmente Brasil. El Consejo de Defensa Suramericano ya se creó y está funcionando y en la ALBA se ha constituido el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA-TCP. También prevalece la idea de resolver los problemas fronterizos en la región, aumentar la vigilancia y la prevención de conflictos y de luchar contra el crimen organizado. Del mismo modo, se trata de analizar las dificultades encontradas para debatir los temas de los modelos de desarrollo, el papel regional de Brasil y su proyección mundial, las dificultades de la entrada de Venezuela a MERCOSUR y su relación con el proyecto de la ALBA. A esto se le agregan las diferencias políticas entre ambos gobiernos con respecto al tema de Bolivia, el tratamiento del conflicto colombiano y la deuda cambiaria que Venezuela sostiene con empresas brasileñas por un monto de 15.000 millones de dólares americanos. (Rojas Penso 2007)

3.1.2.- El caso de MERCOSUR

En cuanto a la decisión de Venezuela de entrar en el MERCOSUR, lo que salta a la vista son al menos cuatro consecuencias: 1) la decisión estuvo relacionada con la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones; 2) se entiende que la entrada de Venezuela en MERCOSUR impulsará la diversificación de la economía venezolana y el rol del sector energético venezolano más una diversificación de los socios comerciales; 3) la decisión fortalece, más bien, el control estatal de la economía, al no consultarse al sector privado sobre la entrada del país al mecanismo; 4) se fortalece el carácter importador de la economía venezolana y una balanza comercial desfavorable para Venezuela. (Rojas Penso 2007).

En síntesis, las relaciones entre Venezuela y Brasil han oscilado entre la cooperación y la competencia "sutil" en América Latina y en el mundo. Brasil se proyecta como una potencia mundial, mantiene buenas relaciones con Estados Unidos, fomenta la cola-

boración y la coordinación entre los países "BRIC" (Brasil, Rusia, India y China) y mantiene una posición negociadora y de poder "suave" ante la agenda mundial. Venezuela va por otro camino.

3.2. Las relaciones entre Venezuela y Colombia

Venezuela ha tenido una política exterior con Colombia concentrada en las reservas que tiene el gobierno de Chávez sobre la así llamada orientación pro-estadounidense del gobierno del presidente Uribe. Para Caracas, el apoyo colombiano al ALCA y los TLC, las consecuencias para las relaciones entre los dos países de la eventual firma del tratado bilateral de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones, las diferencias entre los dos gobiernos sobre la violencia en Colombia y el proceso de pacificación en ese país no ayudan a establecer una relación estable y basada en la confianza bilateral.

Del mismo modo, la cooperación militar entre Bogotá y Washington; asunto éste que ha tenido su más estrecho y polémico momento por la reacción de sus vecinos fronterizos a la decisión colombiana de permitir que EE.UU. utilice siete instalaciones militares de los granadinos para remplazar las operaciones que realizaba en la base ecuatoriana de Manta, llevó a la protesta venezolana. Esto llegó al punto de considerar las actividades de militares estadounidenses en aquel país como una amenaza grave para su seguridad y estabilidad del gobierno bolivariano.

Colombia ha tratado de concentrar las relaciones en el plano económico-comercial, al procurar venderle a Venezuela sus bienes y servicios y aspira a resolver el diferendo colombo-.venezolano sobre la delimitación de áreas marinas y submarinas por una vía pacífica. Pero, a pesar de la ventaja comparativa del mercado

venezolano y la importancia que tienen para Colombia las relaciones comerciales con Venezuela, al gobierno de Uribe le preocupa la intención de Caracas de reducir ese intercambio por razones políticas y las ambigüedades de Venezuela con la guerrilla y con la izquierda legal de ese país. (Romero 2009b)

El hecho que al presidente Chávez se le pidiera en el 2007 que interviniera como mediador en las negociaciones entre el Gobierno de Uribe y las FARC se vio con buenos ojos en Colombia. Dada la situación de estancamiento de las negociaciones, se apoyó la gestión del presidente Chávez, dentro de las dudas de Caracas sobre que el gobierno de Uribe cambiaría de posición (enfrentar militarmente a las FARC y no permitir una zona de distensión), al igual que sobre la conducta de la FARC (pedir un zona de distensión y liberar a dirigentes y miembros de las FARC presos).

Esta iniciativa no prosperó y más bien contribuyó, (junto con la crisis bilateral de marzo de 2008 a raíz de la incursión colombiana a territorio ecuatoriano y la firma del tratado de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos en 2009), a que las relaciones entre los dos países se encuentren en una situación bastante precaria. (Romero 2009b)

La incursión colombiana en territorio ecuatoriano sirvió de "válvula de escape" a una serie de tensiones acumuladas entre Venezuela y Colombia que han pasado a tener una agenda más compleja en donde prevalecen temas relacionados con la singularidad política de ambos gobiernos, sobre el tratamiento de sus relaciones con Estados Unidos, sobre sus posiciones acerca de la política colombiana y latinoamericana y sobre el estado de la violencia en ese país. En medio de todo esto, se ha originado un debate en ambas capitales sobre los alcances del Plan Colombia, el tránsito fronterizo de guerrilleros, narcotraficantes y paramilitares, la salida definitiva de Venezuela de la Comunidad Andina y la crítica del gobierno de Venezuela sobre que Colombia firme un tratado de

libre comercio, TLC, con Estados Unidos. A esto hay que agregar las simpatías que han manifestado a las FARC personeros del Gobierno venezolano y dirigentes oficialistas venezolanos, la ausencia de una seguridad común en la frontera entre ambos países, la falta de una confianza mutua en materia de inteligencia y las reiteradas opiniones del presidente Chávez sobre asuntos internos colombianos. (Romero 2009b)

Por ello, las relaciones entre Venezuela y Colombia se proyectan en el marco del contexto de la alianza entre Colombia y Estados Unidos y dentro del choque de dos proyectos ideológicos antagónicos, lo que ha llevado a la reducción paulatina del comercio binacional, al aumento del contrabando, a la inseguridad fronteriza y al deterioro de los mecanismos de prevención de conflictos entre los dos gobiernos.

3.3. Las relaciones entre Venezuela y Cuba

3.3.1. Antecedentes y desarrollo

El recibimiento de Hugo Chávez en diciembre de 1994 en La Habana, las múltiples referencias positivas al socialismo cubano por algunos de los más radicales de sus seguidores y la conducta favorable de Cuba hacia el nuevo liderazgo venezolano, marcaron el inicio de un nuevo capítulo en las relaciones entre Venezuela y Cuba. Esto fue reforzado por el triunfo de Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de Venezuela, en diciembre de 1998.

A partir de ese momento, las relaciones entre Venezuela y Cuba se pueden dividir en dos etapas. Una de signo fundamentalmente bilateral, transcurre desde la llegada de Hugo Chávez por primera vez a la presidencia de Venezuela en 1999 hasta el año 2004. Otra va desde el año 2004 hasta nuestros días, dentro del contexto de la

creación de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América, ALBA. (Alzugaray 2009; Domínguez 2004, Suárez 2009)

Cuba se ha convertido en un aliado fundamental para Venezuela. En este contexto, Cuba y la proyección histórica de la Revolución Cubana han servido de mucho para la actual proyección internacional de Venezuela. (Desai 2008; Dasai 2007; Pérez-Stable 2006; Goldberg 2007)

Bajo una plataforma de cooperación, comercio e inversión económica conjunta, las relaciones bilaterales entre Cuba y Venezuela se han fortalecido de manera singular, al punto de que ya se puede hablar de una complementación económica entre los dos países. Cabe destacar el inmenso volumen financiero que acompaña esta experiencia, así como también el tipo de cooperación en donde Venezuela da un aporte sustancial. (Mesa-Lago 2009) (Pérez Villanueva 2009)

Para el Gobierno de Hugo Chávez, el nuevo interés venezolano por Cuba es el del acoplamiento y la defensa de dos proyectos políticos y el trabajo cooperativo común para promover la revolución latinoamericana y mundial. Se ha tratado entonces de burlar el bloqueo económico de Cuba por parte de Estados Unidos, de ampliar el suministro de petróleo venezolano a Cuba, de hacer causa común en el plano internacional y de reactivar el movimiento de izquierda mundial.

De igual modo, en ambas capitales se han denunciado las acciones militares estadounidenses en Afganistán y en Irak y la supuesta protección del terrorista anticastrista, Luís Posadas Carriles por parte de las autoridades estadounidenses y posteriormente, se ha protestado la detención de cinco ciudadanos cubanos acusados de espías por la justicia estadounidense.

Desde el punto de vista económico y comercial, esta relación dio un giro fundamental con la aprobación de un Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela firmado en el mes de octubre de 2000, a fin de promover el intercambio de bienes y

servicios en condiciones solidarias. Esto llevó a que Venezuela colocara para el año 2002, 53.000 barriles de petróleo subsidiado en Cuba, que cuenta con precios preferenciales y fijos desde el año 2005, (27 dólares el barril), incluyendo el costo del flete y de los seguros por cuenta de Venezuela. (Romero 2009c)

En el año 2005, la cuota diaria de petróleo venezolano exportado a Cuba se elevó a 97.000 barriles diarios, (44.000 de ellos por la cuota para Cuba del mecanismo de PetroCaribe), lo que significa un 68% del total que consume Cuba, (141 mil barriles diarios), se logró la remodelación de la refinería petrolera de Cienfuegos, por lo cual se constituyó la empresa mixta PDV-Cupet, que procesa y eventualmente re-exporta parte de los barriles diarios que recibe Cuba, firmándose otros acuerdos en materia energética. En el año 2008, Venezuela envió en promedio, 115 mil barriles diarios de petróleo y derivados a Cuba.

Como contraprestación, Cuba comenzó a trasladar a Venezuela a más de 13.000 trabajadores cubanos, la mayoría de ellos provenientes del sector de la salud, (médicos, enfermeras y paramédicos), y del sector deportivo, en forma de trueque y desde el año 2003, en pagos por servicios profesionales.

Esto llevó a que desde el año 2003, se dé una masiva participación oficial cubana en las misiones sociales del gobierno de Venezuela, en la cooperación energética, en las visitas parlamentarias, en la promoción en el continente de otras misiones sociales que tienen como escenario inicial a Venezuela, como son los casos de Bolivia y Nicaragua, en la búsqueda de una integración alternativa latinoamericana anti-capitalista, en la lucha antiimperialista mundial y en el impulso del socialismo. (Romero 2008)

El tránsito de la experiencia venezolana de una revolución nacionalista hacia una revolución socialista permitió un mayor acercamiento entre Venezuela y Cuba. De hecho, se dio una Declaración Conjunta el 14 de diciembre de 2004 en donde se dice que "se aspira a una concertación de posiciones en la esfera mundial". Ese mismo día se firmó la ampliación y modificación del Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela. (Romero 2009c)

La ampliación del Convenio permitió afianzar una nueva fase de complementación económica que va más allá de la cooperación petrolera y del intercambio de recursos humanos, reforzada por el Acuerdo para la Construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA firmado por Cuba y Venezuela en 2004.

Esta alianza permite el comercio bilateral entre Cuba y Venezuela con arancel cero, la creación y diseño de empresas y proyectos como: Constructora ALBA, PDVSA-Cuba S.A., proyecto de la Siderúrgica de la ALBA, proyecto de complementación en la industria azucarera, proyecto de viviendas en Cuba (PetroCasas), proyecto binacional Cuba-Venezuela para el desarrollo endógeno de la producción agropecuaria de Cienfuegos, proyecto de una empresa mixta de ferrocarriles, proyecto de empresas mixtas en el área de la tecnología, acuerdos de financiamiento del comercio exterior de los dos países a través del Banco Industrial de Venezuela y el Banco de Comercio Exterior de Venezuela, acuerdos de promoción turística y de servicios aéreos y marítimos, un proyecto en fase de ejecución para la construcción de un cable submarino de fibra óptica entre La Guaira (Venezuela) y Siboney (Cuba) de 1.630 kilómetros de longitud, para lo cual se constituyó la empresa Telecomunicaciones Gran Caribe, S.A (Telecom Venezuela y Transit de Cuba), con un costo aproximado de 63,4 millones de dólares, a fin de romper el bloqueo tecnológico que no permite a Cuba conectarse a los cables submarinos actuales, el proyecto de instalación de una planta eléctrica en la provincia de Holguín, la constitución de una empresa mixta petrolera, VENCUPET, entre la Corporación Venezolana de Petróleo, filial de Petróleos de Venezuela (PDVSA) y la empresa estatal cubana, Comercial CUPET, para actividades de exploración petrolera en la Faja Petrolera de Venezuela y el proyecto

mixto de construcción de un aeropuerto internacional en San Vicente y las Granadinas. Se trata de un total de 26 empresas mixtas y 190 en la fase final de negociación. (Romero 2008)

En este contexto, las relaciones de intercambio comercial entre Venezuela y Cuba pasaron de 388.2 millones de dólares americanos en 1998, a 464.1 millones en 1999, a 912.4 millones en 2.000, a 2.500 millones en 2005, a 3.206 millones en 2006 y a 7.100 millones en el año 2007 (cifra cercana al 45,0% del intercambio total de bienes y servicios de la isla). En el año 2007, el comercio de bienes estuvo cercano a los 2.700 millones de dólares y el de servicios, en 4.400 millones. En el año 2008, el comercio de bienes entre Cuba y Venezuela estuvo por el orden de unos 5.283 millones de dólares, de cuyo monto, 4.800 fue en materia de exportaciones venezolanas a Cuba y 483 millones en importaciones venezolanas desde Cuba. La ayuda de Caracas a La Habana se calcula para 2008 en unos 9.400 millones de dólares: 5.600 millones de dólares en pagos de servicios profesionales; 2.400 millones en subsidio a las ventas de petróleo venezolano, al ya nombrado precio fijo de 27 dólares y 1.400 millones de dólares en otros proyectos de cooperación bilateral. Si se agrega el pago de servicios profesionales como parte del intercambio comercial entre los dos países, este llegó en 2008 a la cifra global de 10.400 millones de dólares, un 32% más que en 2007. (Romero 2009c)

Venezuela es ahora el principal socio comercial de Cuba y exporta a Cuba: petróleo y derivados, calzados, textiles, materiales de construcción, productos plásticos e insumos industriales. Caracas importa de Cuba, asistencia técnica y medicamentos y financia varios proyectos comunes. En materia de deuda acumulada de Cuba con Venezuela, al cierre del primer semestre de 2009, esta se situaba en unos 4.975 millones de dólares americanos, un 24% del total de las cuentas por cobrar por Petróleos de Venezuela, (PDVSA), en materia de cooperación petrolera.

A fines de 2007, las autoridades cubanas calculaban que en Venezuela había 39.000 "colaboradores" de ese país, 31.000 de ellos en el sector salud, un 75% del total mundial de los cooperantes internacionales de Cuba cuya cifra total llegó en ese año a 62.000. Se estima que hay 51.000 colaboradores cubanos en Venezuela en el año 2010. (Romero, 2008)

3.3.2. Aspectos estratégicos

En materia estratégica y desde 1999, la conexión entre Venezuela y Cuba viene sustituyendo la histórica relación entre Venezuela y Estados Unidos. Por otra parte, al pasar Estados Unidos y no Colombia, a ser la primera hipótesis de guerra en los planes de defensa en Venezuela, fue adaptándose una doctrina militar en la que prevalece la amenaza de un eventual ataque simultáneo de Estados Unidos a Venezuela y a Cuba, considerado como el de "los dos pasos", bajo la posibilidad de una guerra de cuarta generación de modalidad asimétrica.

Desde el año 1999 hasta el año 2008 se han dado colaboraciones humanitarias de la Escuadra venezolana a raíz de eventos naturales en la isla y varias visitas de delegaciones oficiales y grupos de estudio militares venezolanos a Cuba, a fin de tener intercambios profesionales y recibir instrucción militar. La agregaduría militar de Venezuela en Cuba se estableció en el año de 2007 y desde el año 2009 existe la Agregaduría Militar, Naval y Aérea cubana y un Grupo de Coordinación y Enlace de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba en Venezuela, cuyo jefe es el general de brigada Frank Yánez. Hasta ahora no se tiene alguna información confiable sobre la existencia de un tratado militar entre los dos países, ni tampoco alguna compra de material bélico entre ellos o de terceros países, o sobre maniobras militares conjuntas.

Por otro lado, queda para la discusión si Venezuela tiene previsto ayudar a Cuba en el caso de una invasión estadounidense, la posibilidad de una cooperación tripartita entre Cuba, Venezuela e Irán o Rusia, el uso militar de Cuba de una base militar venezolana, la certeza de la presencia de oficiales cubanos dentro de la Fuerza Armada Bolivariana de Venezuela, en las instituciones venezolanas dedicadas a la identificación de sus ciudadanos, en el registro de sus bienes, en la inteligencia política y en la inteligencia militar venezolanas.

Pero sí se observa, al menos, la adopción de una cierta iconografía militar de inspiración cubana, (como es el caso de los nuevos uniformes militares venezolanos y el lema adoptado por la Fuerza Armada de Venezuela, "Patria, socialismo o muerte"). (Romero 2009c)

En abril de 2008, los países miembros de la ALBA firmaron un Acuerdo para la Implementación de Programas y Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria y un Acuerdo de Solidaridad y Apoyo al Pueblo y al Gobierno de Bolivia. Teniendo en cuenta que Venezuela ha firmado un Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre la República de Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela en materia militar, en mayo de 2006, no dejó de comentarse que la esfera de acción de la ALBA se estaba ampliando hacia el plano militar. Durante la VII Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de la ALBA realizada en el mes de octubre de 2009, se decidió crear un Consejo de Seguridad de la ALBA conocido e implementado como el Comité Permanente de Soberanía y Defensa de la ALBA-TCP y una escuela militar regional de la ALBA.

Ahora bien, lo que comenzó como una misión de intercambio de personal militar se ha convertido en una misión estratégica, dentro de la cual se le ha dado desde el mes de enero de 2010, al Comandante de la Revolución y Ministro de Telecomunicaciones e Informática del gobierno de Cuba, Ramiro Valdés la co-coordinación del plan de racionamiento eléctrico en Venezuela. Esto forma parte de la profundización de la cooperación entre Venezuela y Cuba que ya se ha convertido de hecho en una complementación económica y que ahora pudiera pasar a una "fase militar".

3.3.3. El futuro

Sobre el futuro de estas relaciones quedan algunas interrogantes por analizar: 1) ¿Hasta qué punto esta cooperación es sustentable y está condicionada por los ingresos petroleros venezolanos y no por la generación de unos ingresos cubanos propios?; 2) ¿Cuáles son los parámetros para medir la eficacia y eficiencia de estos programas de cooperación y hasta qué punto se da un espacio para la rectificación de algunas metas e instrumentos que según algunos analistas han presentado una serie de deficiencias?; 3) ¿Qué tipo de efecto no deseado tiene esta cooperación para la sociedad cubana, sobre todo en materia de la distribución del ingreso, en cuanto a la captación ilegal de recursos y entre quienes tienen y no tienen acceso en Cuba a la cooperación venezolana?; 4) ¿Hasta qué punto, la relación de Cuba con Venezuela puede afectar a la economía de la isla por no tener efectos multiplicadores internos, por aislarla del resto de los países que quieren repotenciar las relaciones diplomáticas y comerciales con el régimen cubano y por el peligro que significa "anclar otra vez la economía cubana a la existencia y el devenir de un socio privilegiado"? (Bayo, 2010)

3.4. Las relaciones con Estados Unidos

3.4.1. Antecedentes y desarrollo

Un escenario regional de seguridad colectiva enfrentado a Estados Unidos sería impensable en las actuales circunstancias. Pero

esto es lo que ha venido planteando el gobierno del presidente Chávez. Venezuela ha incursionado en terrenos que suelen ser muy preocupantes para los EE.UU.: las amenazas de un embargo petrolero de Venezuela a EE.UU., el rechazo venezolano a fomentar una cooperación militar y a participar en los ejercicios militares regionales y bilaterales con Estados Unidos, las proto-alianzas militares extra-regionales a las cuales aspira Venezuela, la compra de armamento ruso, chino y bielorruso.

Los supuestos lazos de colaboración de Venezuela con el terrorismo internacional, de acuerdo con fuentes del Gobierno estadounidense y las expropiaciones de empresas privadas, locales y extranjeras han llamado la atención de las más altas esferas de la Casa Blanca, del Congreso estadounidense y de otros actores internos de la sociedad estadounidense. (Romero y Corrales 2009)

¿Es Venezuela un "test case" para la Administración Obama? Hasta ahora, el presidente Chávez ha constatado, a la luz de los informes sobre Venezuela que empieza a producir Washington durante estos dos años del nuevo período presidencial y las referencias de algunos funcionarios del gobierno estadounidense, que no hay un cambio sustancial en la agenda de seguridad y defensa hacia la región y específicamente hacia Venezuela.

Esa agenda está marcada por la lucha contra el narcotráfico y en contra del terrorismo y en la promoción de la democracia representativa, extendiendo la agenda de seguridad a una combinación de temas "duros" y "blandos", dentro de la perspectiva de "detener" y retroceder en lo posible el impacto regional de la experiencia chavista.

3.4.2. Después de Bush

Conocidos los resultados electorales presidenciales en EE.UU., el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela emitió un comunicado, en donde Caracas felicitaba al nuevo gobierno estadounidense. Pero la "primavera" entre Washington y Caracas duró poco tiempo. El Departamento de Estado del gobierno de Estados Unidos publicó durante el mes de febrero de 2009, dos informes. En el apartado sobre Venezuela del informe sobre los derechos humanos, se puntualiza que la "politización del poder judicial y las amenazas oficiales a la oposición política y los medios de comunicación caracterizaron la situación de los derechos humanos durante el año 2008". (U.S Department of State 2009a). En el informe del año 2008 sobre la estrategia de control internacional de narcóticos del Departamento de Estado, se estima que "Venezuela se mantiene como un país importante de tránsito de drogas con altos niveles de corrupción y un débil sistema judicial. El creciente tránsito de drogas a través del territorio venezolano se facilita por la carencia en Venezuela de una cooperación internacional anti- narcóticos". (U.S Department of State 2009b)

Venezuela reaccionó a estos informes. El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores emitió un comunicado en donde se expresa que "El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en defensa de la soberanía del pueblo venezolano, rechaza de la forma más categórica y firme, la publicación por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos, de un informe en el cual se pretende evaluar el estado general de los derechos humanos en diversos países del mundo, entre ellos Venezuela.". (República Bolivariana de Venezuela Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores 2009)

El presidente Chávez al hacer un comentario sobre esas posiciones del gobierno estadounidense sobre Venezuela dijo, "Obama, encárguese de lo suyo que yo me encargo aquí de lo mío… no siga el mismo camino torpe y estúpido del anterior gobierno de Estados Unidos.". (Venezolana de Televisión 2009)

Posteriormente, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, se ofreció para conversar con el presidente Obama sobre la posibilidad de promover un reacomodo en las relaciones entre Washington y Caracas. Sobre este gesto brasileño, el presidente Chávez manifestó que "En principio nosotros no necesitamos intermediarios para hablar con ningún gobierno en este planeta, porque somos un gobierno adulto, una república democrática e independiente, pero como se trata de Lula y de su buena fe, le dije que le daba luz verde para que hable lo que crea conveniente con el nuevo presidente de EE.UU., pero yo le he dicho que no tengo muchas esperanzas de que ese gobierno cambie, no con Venezuela, sino con el mundo entero". (Romero y Corrales 2009)

Durante la Quinta Cumbre Hemisférica realizada en Puerto España, los días 17, 18 y 19 de abril de 2009, se dieron unos encuentros casuales entre el presidente de Estados Unidos y el presidente de Venezuela, manifestándole el presidente Chávez al presidente Obama que "quería ser su amigo", en lo que se interpretó como un relajamiento de las tensiones entre ambos gobiernos.

Posteriormente, los países miembros de la OEA llegaron a un acuerdo en el mes de junio de 2009, para revocar la resolución de 1962 que suspendió a Cuba de la organización, en el marco de la XXXIX Asamblea General de la OEA realizada en San Pedro Sula, Honduras. Venezuela y Estados Unidos coincidieron en votar a favor de esa resolución y se abrió un espacio para el retorno de los embajadores de cada país a sus funciones.

A fines de ese mes de junio de 2009, quedaron sin efecto las medidas que pesaban sobre los embajadores en Caracas y Washington. El embajador venezolano Bernardo Álvarez retomó posesión de su cargo el 26 de junio de 2009 y el embajador estadounidense regresó a Caracas el 1 de julio de 2009 en un ambiente positivo para la buena marcha de las relaciones.

Recordemos que a fines de septiembre de 2008, Venezuela declaró al embajador estadounidense, Patrick Duddy, persona non grata y le dio un plazo de 72 horas para irse del país. El gobierno ofreció dos razones. Primero, acusó a los EE.UU. de participar en unos supuestos intentos de golpe de Estado y en los preparativos de un supuesto magnicidio al presidente Chávez. Segundo, Caracas justificó la expulsión como acto de solidaridad con la expulsión ese mismo mes del embajador estadounidense en Bolivia por parte del presidente Evo Morales. El gobierno de Estados Unidos respondió con la misma moneda, procediendo a declarar persona non grata al embajador venezolano Bernardo Álvarez, a quien el presidente Chávez ya había retirado de su puesto cuando se expulsó al embajador Duddy. (Romero y Corrales 2009)

Pero esta expectativa se vio afectada por la crisis originada en Honduras, dada la abrupta salida del poder con la activa participación del ejército hondureño, del presidente Manuel Zelaya y por la intención de Estados Unidos de usar unas instalaciones militares colombianas para las labores de cooperación militar con ese país. A partir de ese momento, se ha dado una escalada de enfrentamientos diplomáticos entre los dos países. Por una parte, el Gobierno de Estados Unidos ha descalificado la labor antinarcóticos del gobierno de Venezuela y por la otra, el gobierno de Venezuela ha vuelto a retomar las acusaciones en contra del "imperio". (Theis 2009)

En el mes de octubre de 2009 salió a la luz pública un informe de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (U.S. Government Accountability Office, GAO) en donde se estima una falta de cooperación de Venezuela en la lucha antidrogas con ese país. Por otra parte, de acuerdo al Departamento de Energía de Estados Unidos, el envío de petróleo y derivados de Venezuela a Estados Unidos se redujo a 1.140.000 barriles de petróleo diarios a fines de 2009, por fallas de Venezuela. Venezuela envía a EE.UU. el 74% de su producción petrolera exportable, pero los barriles venezola-

nos significan sólo el 9.6% de la importaciones estadounidenses de petróleo. Las exportaciones venezolanas a Estados Unidos estuvieron constituidas en 2009, en un 96% por petróleo crudo y derivados. (Romero y Corrales 2009)

Para el año 2009 el comercio entre los dos países significó un total de 37.454 millones de dólares, 28.094 millones de exportaciones y 9.360 de importaciones. Esto significa una caída en dólares de un 40% con respecto a el año 2008, en donde el comercio total entre los dos países fue de 62.892 millones de dólares, 50.281 en exportaciones y 12.611 en importaciones venezolanas.(Romero y Corrales 2009)

El gobierno de Venezuela trata de influir en el desarrollo de la política exterior de Washington hacia América Latina y hacia Venezuela sobre la base de dos objetivos: 1) Que el gobierno de Obama no le dé un apoyo especial a la oposición venezolana; 2) que no prospere la política de defensa y la alianza con Colombia. Sobre esto último, el gobierno de Venezuela ha denunciado la extensión del Plan Colombia y de la presencia estadounidense en América Latina, a través de la puesta en práctica de la tesis ideada en el Comando Sur de la "Acción Estratégica integrada" en donde se pone énfasis en las labores sociales de contrainsurgencia y no en las propiamente militares.

Las iniciativas venezolanas en contra de Estados Unidos aspiran a proteger a los países de la ALBA, a fin de evitar que se repita una situación como la de Honduras. Con Cuba, Venezuela ha doblado su colaboración económica, a fin de presionar para que el gobierno de Raúl Castro no ceda frente a EE.UU., en cuanto a la materia comercial y el tema migratorio.

En Estados Unidos existen al menos tres grupos que quieren influir en las decisiones del presidente Obama sobre Venezuela. En primer lugar, está el grupo de la "seguridad", que desde el Pentágono y a través de la Secretaría de Defensa mantiene una

"línea dura" en contra del gobierno venezolano, apoyando al gobierno de Colombia en su política de seguridad democrática, advirtiendo sobre las relaciones de Caracas con Teherán, denunciando las supuestas vinculaciones de Venezuela con grupos insurreccionales y en particular con la guerrilla colombiana y alertando sobre las crecientes compras militares de Venezuela. En segundo término está un grupo "diplomático", que a través del Departamento de Estado mantiene la política de "esperar y ver", en cuanto a mantener las relaciones diplomáticas entre los dos países al menos en un mínimo y sostener el flujo comercial, pero a la vez promoviendo un aislamiento diplomático de Venezuela en el Hemisferio, a través de la creación de alianzas con gobiernos que se alejen del gobierno venezolano, penetrar aliados del presidente Chávez como Ecuador y presionar a Cuba para que deje sus vinculaciones con Venezuela, si La Habana quisiera mantener un diálogo con Washington. Un tercer grupo es partidario de presionar al gobierno de Obama para que trabaje conjuntamente con algunos gobiernos, a fin de reestablecer un diálogo bilateral entre Washington y Caracas.

4. TRES CASOS NO-HEMISFÉRICOS

4.1. Las relaciones de Venezuela con China

Para el gobierno del presidente Chávez, China es un país clave para su diversificación comercial y económica y para reducir su dependencia del mercado petrolero importador estadounidense. China ha desplazado a Estados Unidos como mercado principal de diversos minerales. La necesidad de materias primas determina en gran medida su política exterior. Venezuela ofrece recursos naturales y su diplomacia comercial se orienta a buscar nuevos e importantes socios.

En lo que Caracas pensó que en un momento podía ser una vinculación que fuera más allá de lo económico y comercial, esta se ha convertido en una relación pragmática en donde, al menos desde la óptica de Beijing, lo ideológico no tiene cabida, ni en referencia al tema de la revolución mundial ni mucho menos en cuanto al tema del pasado maoísta chino. Así, la Cancillería de ese país aclaró que "China y Venezuela mantienen relaciones normales de Estado a Estado. No están basadas en la ideología, no están dirigidas contra una tercera parte y no afectarán a otros países". (Romero y Corrales 2009; CEPAL, 2009; Theis 2010)

El intercambio de acuerdos e iniciativas conjuntas han incluido temas como la energía, la agricultura, la alta tecnología y la construcción de infraestructuras, con más de 300 convenios específicos en el marco del Convenio de Cooperación Económica y Técnica firmado desde el año 2000. El aumento del comercio entre Venezuela y China ha sido muy importante: Venezuela exporta petróleo y derivados y productos férreos. Venezuela importa de China maquinaria, tractores, automóviles y artículos de consumo masivo, sobre todo electrodomésticos y electrónicos. En el año 1999 el intercambio estuvo en los 276 millones. Cinco años más tarde, en el año 2004 estuvo en el orden de los 1.333 millones. En 2008, el volumen de intercambio comercial total entre China y Venezuela ascendió a 9.850 millones de dólares, con un incremento del 68,2% respecto al monto de 2007, el cual estuvo en el orden de los 5.800 millones. En 2008, el superávit fue favorable a Venezuela por el orden de los 3.441 millones de dólares.

Las cifras preliminares del año 2009 indican que el comercio entre los dos países llegó a un monto de 11.000 millones de dólares. Venezuela se ha convertido en el cuarto mayor proveedor de petróleo de China y su quinto socio comercial en América Latina (luego de Brasil, México, Chile y Perú), contando con un fondo binacional para la promoción del intercambio comercial e inversiones conjuntas de los dos países, con un capital inicial de 6.000 millones de dólares, que está ahora en el orden de los 12.000 millones de dólares y que pudiera llegar a estar, a fines del año 2010, en unos 32.0000 millones de dólares americanos; y en parte en su equivalente en yuanes, de los cuales, unos 28.000 millones los aportará China, a través de un préstamo a largo plazo amparado por el envío a futuro de petróleo venezolano. (Ríos 2009)

En septiembre de 2009 se dio a conocer un acuerdo entre ambos países para extraer a fines del año 2010 y de forma conjunta, un millón de barriles diarios del crudo pesado y extra-pesado de la Faja Petrolera del Orinoco. Ahora Venezuela exporta unos 460.000 barriles diarios de petróleo crudo y derivados a China (de los cuales China reexporta unos 98.000 barriles de crudo diarios), pero esta sigue siendo una cantidad pequeña en comparación de los 1.5 billones de barriles de petróleo y derivados que Venezuela exporta a los EE.UU. El acuerdo es para la explotación en el área Junín 8 de la Faja Petrolífera del Orinoco y la inversión china prevista en esta operación asciende a 16.000 millones de dólares en los próximos tres años. De igual modo, se proyecta que para el año 2012 la exportación de barriles diarios y derivados a China pudiera llegar al monto un millón de barriles diarios. (Romero y Corrales 2009)

China, además, construirá taladros y plataformas petroleras, ferrocarriles, redes ferroviarias y viviendas. Petróleos de Venezuela, PDVSA, construirá tres refinerías de petróleo en territorio chino y empresas petroleras chinas participarán en la construcción y explotación de refinerías en la cuenca del Orinoco, con la meta de no sólo exportar a China, sino también a terceros países. Asimismo, astilleros chinos construirán para Venezuela tres superpetroleros de doble casco para el transporte del crudo venezolano a China. (Ríos 2009)

Otras iniciativas bilaterales se centran en las telecomunicaciones. La cooperación técnica abarca desde la fibra óptica a la fabri-

cación de teléfonos móviles en Venezuela, pero el hecho más destacado ha sido la fabricación, construcción y lanzamiento en octubre de 2008 del primer satélite artificial venezolano, el Venesat I o Simón Bolívar, en virtud de un acuerdo entre ambos gobiernos suscrito en 2005. Está previsto que un segundo satélite sea lanzado en 2013.

Beijing acompaña el desarrollo de un parque tecnológico que permitirá a Venezuela la construcción de pequeños satélites y llevar Internet, la telefonía móvil y el cable a toda Venezuela. Por otra parte, Vetelca, la empresa estatal de comunicaciones, en cooperación con la empresa de telecomunicaciones china ZTE, fabrica los celulares C366, a un precio aproximado de 14 dólares por unidad.

Venezuela se ha opuesto en los foros internacionales a la condena a China por la presunta violación de los derechos humanos en ese país y ha coincidido en varias ocasiones con Beijing en temas referidos a la cooperación Sur-Sur, el Movimiento de Países no Alineados, la búsqueda de un mundo multipolar, la expansión del uso mundial de monedas alternativas al dólar y su sustitución como unidad de cuenta mundial.

El intercambio de delegaciones militares se produce con cierta regularidad. Caracas ha comprado en China tres radares 3-D JYL para el seguimiento de su espacio aéreo por un monto de 150 millones de dólares y es probable que adquiera nuevos módulos a corto plazo. También Venezuela compró 18 cazas de fabricación china para la instrucción área, K-8W. (Ríos 2009)

4.2. Las relaciones de Venezuela con Irán

Las relaciones diplomáticas entre Venezuela e Irán se establecieron en 1947 y desde la creación de la OPEP en 1960 estas se desarrollaron fundamentalmente en el marco de la cooperación

política orientada a la defensa de los países exportadores de petróleo. En aquel momento ambos países se encontraban cercanos a los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría. (Brun 2008a)

Sin embargo, la revolución islámica de 1979 va a cambiar la situación de Irán tanto a nivel interno como en lo relativo a sus relaciones con el resto del mundo y en especial con los Estados Unidos. La caída del aliado de Washington, el Sha de Irán, la instauración de un régimen teocrático y el caso de los rehenes estadounidenses de 1979 contribuyeron a crear un ambiente hostil en contra de Irán.

Ya en el siglo XXI, concretamente en 2002, el entonces presidente de los Estados Unidos, George W. Bush incluyó a Irán en lo que denominó el "eje del mal", al considerar que este Estado apoya actividades terroristas y desarrolla un programa nuclear al margen de lo establecido por el Organismo Internacional de la Energía Atómica, AIEA. El programa nuclear iraní tampoco es aprobado por la mayoría de los países occidentales, que han tratado de frenarlo a través de negociaciones como las mantenidas por la Comisión Europea y ese país y de las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Brun 2008b)

Frente a este panorama, Irán ha mantenido su derecho a desarrollar su programa nuclear con fines pacíficos y ha recibido el apoyo de países como Venezuela, Brasil, Cuba y Bolivia. En este marco se estructura una visión del mundo alternativa junto con Irán, razón por la cual se articula un acercamiento progresivo con Venezuela en el plano diplomático, político y comercial, no sólo a nivel bilateral sino con algunas proyecciones regionales.

El presidente Chávez ha visitado Irán ocho veces; el presidente iraní Jatami estuvo en Venezuela cuatro veces y el presidente Ahmadinejad cuatro veces. El cambio en las relaciones entre Venezuela e Irán comenzó durante la segunda presidencia de Mohamed Jatami, pero se profundizó a partir del año 2005, cuando

Mahmoud Ahmadinejad fue elegido presidente de ese país. (Corrales 2010; Malamud y García 2007)

La crítica al modelo de globalización neoliberal, al sistema capitalista, a la estructura internacional unipolar y al papel de los Estados Unidos en el sistema internacional son algunos de los señalamientos que ambos países han realizado en los distintos encuentros y foros multilaterales en los que participan.

Además del discurso de confrontación hacia los Estados Unidos, el gobierno venezolano también ha criticado a Israel, un país que ha sido duramente tratado por el presidente Ahmadineyad, tanto en lo referido a su integridad territorial, como en relación a las dudas sobre "la veracidad" del significado del Holocausto del que el pueblo judío fue objeto durante la Segunda Guerra Mundial. (Gratius y Fürtig 2009)

El 14 de enero de 2009, el gobierno de Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Israel como respuesta a la ofensiva israelí en Gaza y por lo que ya se había expulsado al embajador de Israel en Venezuela el día 6 de enero de ese año. Las tensiones del gobierno de Chávez con Israel habían comenzado en firme en 2006, durante la campaña militar de ese país contra Hezbolá en el Líbano. En esa ocasión Venezuela retiró su embajador de Israel. (Brun 2008a; Gratius y Fürtig 2009)

En el marco de la Tercera Cumbre de la OPEP, celebrada en Arabia Saudita en noviembre de 2007, el presidente Chávez mostró su interés en darle a la organización un mayor perfil político, contando con el apoyo de Irán. Sin embargo, su propuesta no fue acogida por la mayoría de los miembros de la organización, entre ellos, Arabia Saudita, otro aliado de Estados Unidos en el Medio Oriente (Gratius y Fürtig 2009).

El gobierno del presidente Chávez ha sondeado la posibilidad desarrollar un programa de energía nuclear desde 2005 y ha pedido a gobiernos como los de Argentina, Brasil, Irán, China, Francia

y Rusia su cooperación. Un acuerdo general se firmó con Rusia a fin de explorar una iniciativa conjunta en fusión termonuclear, medidas de seguridad nuclear y el diseño de reactores de investigación nuclear y plantas de energía nuclear. Venezuela tuvo un reactor de investigación comprado en 1956 y cerrado en 1994. En 2007 el gobierno de Venezuela comenzó un programa de recursos humanos en el área nuclear y en el uso de tecnología nuclear, que fue aprobado por la Agencia Internacional de Energía Nuclear [International Atomic Energy Agency (IAEA)]. Venezuela posee uranio y ha firmado con Irán unos acuerdos de cooperación. (Gerami y Squassoni 2008)

En febrero de 2010, el presidente Chávez reiteró varias veces el objetivo de Venezuela de desarrollar la energía nuclear con fines pacíficos en el país. El 11 de ese mes dijo: "Cuando aquí comencemos a desarrollar nuestra energía nuclear, porque vamos a hacerlo, nos van a poner el ojo, y dirán que Chávez está construyendo la bomba atómica". (Venezolana de Televisión 2010). Venezuela es el único país que se ha opuesto varias veces a las resoluciones de la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) que condenaron a Irán en septiembre de 2005, en febrero de 2006 y en 2009 (junto con Cuba y Siria). (Brun 2008b; Romero y Corrales 2009: Brun 2009b)

Irán también cumple la función de ser un socio comercial con poca participación del sector privado. Venezuela e Irán han firmado alrededor de 270 instrumentos de cooperación entre memorandos de entendimiento, contratos y acuerdos en áreas como energía, educación y tecnología, transporte, agricultura, fabricación de plantas y de autos, en materia de salud, y en la construcción de casas, destacándose la tesis iraní de que Venezuela pudiera ser un puente para las relaciones de ese país con el resto de América Latina.

El comercio entre ambos países pasó de US$1.1 millones en 2004 a US$50.7 millones en 2006, US$37.4 millones de importa-

ciones a Venezuela y US$13.3 millones de exportaciones hacia Irán, llevando a que la balanza comercial fuera favorable a Irán. En 2007, el comercio bilateral estuvo en el orden de los 35.8 millones de dólares. En 2008, el volumen comercial llegó a 52.3 millones de dólares, lo que colocó a Venezuela como el quinto socio comercial de Irán en América Latina. Esto da lugar a pensar sobre la distancia que hay entre los planes a desarrollar, la retórica sobre la importancia de las relaciones y el bajo monto comercial entre los dos países. En 2009, las inversiones acumuladas desde 2006 entre Venezuela e Irán se calculan (en cifras preliminares) en unos 6.000 millones de dólares. De aquí se desprende que las inversiones bilaterales son más importantes en cuanto a montos que las propias cifras del comercio bilateral. (Karmon 2009; Botta 2009; Brun 2009a; Muñoz y Sainz 2008)

La empresa iraní Petropars ha comenzado los estudios de las reservas del bloque 7 de la Faja del Orinoco. Asimismo, los presidentes de ambos países crearon dos empresas mixtas, la Venezirian Oil Company y la Venezuela-Irán Petroquímica Company. A la par de las coincidencias entre los mandatarios, se ha llevado adelante una intensa cooperación en múltiples áreas y en la futura explotación del bloque Ayacucho-3 de la Faja Petrolera del Orinoco.

En la primera visita de Estado de Ahmadineyad a Venezuela en septiembre de 2006 se firmaron 29 acuerdos bilaterales en sectores como la manufactura de acero, la exploración de petróleo y la producción de automóviles económicos, (nos referimos a una segunda fase; la primera fase se había firmado en tiempos del presidente Jatami), la petroquímica, la salud, la minería y la agricultura, el entrenamiento de trabajadores siderúrgicos y la fabricación de instrumentos quirúrgicos, medicamentos y envases plásticos. (Brun 2008a)

Asimismo, Irán y Venezuela acordaron la construcción de un complejo petroquímico por un valor de 1.500 millones de dólares, una planta de cemento, una planta automotriz y una fábrica de bicicletas que ya funcionan. Los últimos acuerdos se han centrado en petroquímica, nanotecnología, servicios espaciales y biotecnología.

En materia energética se creó la compañía Venezuelan Iranian Oil & Gas Co. (Veniroc), formada por PDVSA y la empresa iraní PETROPARS, para desarrollar operaciones en todo lo relacionado con petróleo y gas en terceros países (entre otras, construir una refinería en Siria) y en donde las empresas estatales poseen respectivamente el 50% de las acciones cada una. También se ha creado conjuntamente una fábrica de tractores “VenIran Tractor” y Venirauto que es una compañía mixta de automóviles. El representante persa es Aidco, con un 36% de capital accionario y Corpivensa, en representación del Estado venezolano, posee el resto de las acciones. (Brun 2008a)

En abril de 2009 fue inaugurado el fondo binacional Venezuela-Irán, el cual tenía un capital de 200 millones de dólares al final del 2009 y 400 millones al empezar el año 2010. El fondo fortalecerá la alianza estratégica de Venezuela con Irán y la cooperación Sur-Sur.

En octubre de 2008 el Tesoro estadounidense sancionó al Banco de Desarrollo de Exportaciones de Irán y al Banco Internacional de Desarrollo de Venezuela, filial de la entidad iraní en Caracas, con el congelamiento de sus activos en Estados Unidos y la prohibición a los estadounidenses de cualquier trato con estas entidades.

En el mes de abril de 2010, se conoció una inversión venezolana de más de 76 millones de dólares en una participación conjunta en un proyecto de desarrollo de un campo gasífero en Irán, el cual sobrepasa el monto de 20 millones permitido por la Ley de Sanciones contra Irán, lo cual pudiera originar una sanción por parte de Washington, en cuanto a vetar la participación de Venezuela en contratos con el Gobierno estadounidense, dar curso a

préstamos mayores a 10 millones de dólares, lo que pudiera llegar hasta el bloqueo de las exportaciones venezolanas a Estados Unidos. El gobierno estadounidense envío una nota a Venezuela a fin de aclarar esa participación.

4.3. Las relaciones entre Venezuela y Rusia

4.3.1. Antecedentes y desarrollo

Como ha pasado en el caso de Rusia y de otros países, Venezuela se ha venido convirtiendo en una economía fundamentalmente estatal, nacionalizándose empresas, renacionalizando otras, creándose nuevas corporaciones y fondos de inversión estatales y rechazando de manera significativa tanto la inversión extranjera privada como a la inversión privada local. El peso del sector público (un 35% del PIB ahora y proyectado, según fuentes oficiales, en un 75% para 2013) se observa en el área energética (petróleo, gas, electricidad, carbón y otros minerales), pero también en otros sectores industriales, comerciales y de servicios. Es un espectro que va desde las empresas de producción social hasta despachos de comida rápida. (Tompson 2008). En esto también hay una similitud entre Venezuela y Rusia: el creciente control accionario del Estado en una compleja red de radio y televisión y otros medios audiovisuales. (Nelson 1993; Mandelbaun 2007; Etzioni 2007; Romero y Corrales 2009)

Rusia está regresando a América Latina después de la llamada por Moscú, "la década perdida" de los años noventa. En el año 2008, Rusia tuvo un comercio con la región por el orden de los 15.000 millones de dólares americanos, de los cuales se dieron 6.000 millones de comercio con Brasil (40% del importe total), 400 millones de comercio con Cuba y cerca de 1.000 millones con Venezuela, un total de 967.8 millones de dólares americanos de importaciones de Venezuela desde Rusia y 320.000 dólares de exportaciones venezolanas a Rusia, reflejándose así una asimetría muy grande, siendo casi toda la importación venezolana, compras militares por parte del Gobierno venezolano. (Bermúdez 2009)

Desde 1999, el presidente Chávez ha estado en Rusia, ocho veces, y se han firmado más de 60 instrumentos de cooperación entre Rusia y Venezuela. Además de los acuerdos de compra de armas se tienen un acuerdo de cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear, del cual se derivaría el compromiso ruso de proporcionar tecnología nuclear y de construir una central nuclear en Venezuela.

También se contempla un acuerdo bilateral ruso-venezolano para explotar la mina de oro "Las Cristinas" y otras minas con menor cantidad de oro y desarrollar otras actividades mineras. Para mediados del mes de septiembre de 2009, Rusia otorgó un crédito de 4.000 millones de dólares americanos a Venezuela, parte del cual se utilizará para compras gubernamentales de bienes y servicios de Venezuela a Rusia.

También destacan la fundación del Consejo Empresarial Ruso-Venezolano, la creación de un fondo binacional de 12.000 millones de dólares que ahora se convirtió en un banco binacional, un proyecto para facilitar las transacciones comerciales bilaterales en monedas nacionales, la creación de una ruta aérea directa para conectar las dos capitales y la creación de una empresa mixta entre la empresa rusa, Consorcio Nacional Petrolero (CNP) SRL (formada por Gazprom Neft, empresa gasífera rusa y otras empresas rusas, LUKoil, Rosneft, TNK-BP, OBP y Surgutneftegaz) y la Corporación Venezolana de Petróleo, a fin de invertir más de 20.000 millones de dólares para la exploración y explotación conjunta del bloque Junín-6 en la Faja petrolífera del Orinoco en una superficie de 447,85 Km. cuadrados y para extraer hasta 450.000 barriles

diarios de petróleo crudo extra-pesado para el año 2017. (La participación accionaria es, 60% CVP y 40% para CNP SRL). Todos estos convenios son administrados por la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel (CIAN) Venezuela-Rusia. Se han producido siete reuniones del CIAN y se ha firmado un memorando para la evaluación y certificación de reservas en el bloque Ayacucho 2 en la Faja Petrolera del Orinoco. Este memorando confirma que TNK-BP, una empresa mixta ruso-británica, asistirá a PDVSA en la evaluación y certificación de reservas en el bloque. La empresa rusa LUKoil también firmó un acuerdo con PDVSA. También se comenta de un posible procesamiento de petróleo ruso en los EE.UU. en las refinerías de CITGO. Además, los representantes de la empresa petrolera-de gas rusa, Consorcio Nacional Petrolero (CNP) SRL firmaron un acuerdo con PDVSA para explorar yacimientos de petróleo y gas en el bloque Ayacucho-3 y en el bloque Carabobo 1, ambos situados en la Faja Petrolera del Orinoco.

Cabe mencionar que en el ámbito de la cooperación militar con la ex República soviética y aliada de Rusia, Bielorrusia, se negociaron a finales de julio de 2007 con el ministerio de Defensa venezolano con aquel país, contratos por un monto de más de mil millones de dólares (Venezuela y Bielorrusia formaron también una compañía mixta llamada Petrolera Bielo-Venezolana (PBV) que tiene el derecho explotar por 25 años un área de la Faja del Orinoco. Venezuela exporta unos 80.000 barriles diarios a Bielorrusia).

4.3.2. Aspectos militares

Venezuela ha destinado en los últimos 9 años, 15.690 millones de dólares al fortalecimiento del área militar (personal, equipos, infraestructura, educación, logística). En términos generales, Venezuela pasó de ser el 39 ° importador de armas principal en el

mundo en 1999 al puesto No. 9 en 2007 y al puesto No. 8 en 2008. En 2007, Venezuela se convirtió en el tercer mayor comprador de armas rusas a nivel mundial, después de China y la India. (Romero y Corrales 2009).

En este contexto, Venezuela está comprando armas rusas y equipo militar a través de 12 contratos firmados desde 2005 por más de 5.400 millones de dólares, con la intención de Venezuela de pagar en efectivo y por partes, 3.200 mil millones de dólares y la suma restante con un crédito otorgado recientemente por Rusia, por el monto de 1.000 millones de dólares y otros de 1.200 millones en el futuro.

Entre las armas rusas compradas y por comprar por Venezuela están: 3 submarinos Varshavianka Clase 3, 24 aviones de combate Sukhoi-30 MK-2, 60 helicópteros de combate, Mi 17 Mi 26, Mi 28N y Mi 35, aviones de transporte Antonov, un número indeterminado de baterías antiaéreas Igla-S-24 y S-125 Pechora 2M y 100.000 fusiles Kalashnikov AK-103. Además, se construye una fábrica en Venezuela para los fusiles Kalashnikov y de municiones, un centro de reparación de helicópteros y un centro de entrenamiento para pilotos de aviones militares.

Asimismo, se proyecta una compra por Venezuela de un segundo lote de armas rusas sofisticadas, tales como un número indeterminado de aviones Sukhoi Su-35, aviones patrulla II-114, los sistemas de defensa antiaéreos Strela-S-300PMU-2 y Tor-M2E, lanzadera de bocas múltiples para misiles Smerch, lanzas cohetes Buk-M1 y M2, radares Antey, 2.500, vehículos de combate blindados tipo BMP-3 y eventualmente BMP-3S, 90 tanques T-72 y T-90, vehículos lanzadores de misiles 5P85SE y lanzaderas de misiles 48N6E2, tres submarinos proyecto-636, uno proyecto submarino-877 y 12 transportes pesados militares Iliushin-76. (Romero y Corrales 2009)

En el año 2008, el presidente Chávez anunció que se efectuarían unos ejercicios navales de Venezuela con Rusia, que se celebraron del 19 al 14 de noviembre de ese año. Rusia aportó dos Tu-160 bombarderos estratégicos (conocido como Blackjack) y bombarderos Tu-95MC, el crucero de propulsión nuclear "Pedro el Grande", sin armas nucleares a bordo, la fragata Almirante Chabanenko y unos buques de apoyo cazadores de submarinos. El Gobierno ruso anunció el 10 de septiembre de 2008, la colocación por unos días de dos bombarderos estratégicos rusos Tu-160 en una base aérea venezolana y su posteriores prácticas de vuelo en el Caribe. (Alandete 2008).

La visita del entonces Vice-Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Ramón Carrizalez a Moscú en junio de 2009, dio lugar a la creación de un banco binacional con un capital fundacional de 4.000 millones de dólares (su objetivo es llegar a 12 mil millones de capital) con la participación de Rusia en un 51%, algo similar a los bancos binacionales abiertos por Venezuela con Irán y China, así como importantes operaciones de crédito del estilo de los firmados con Japón, Brasil y Qatar.

También se firmaron unos proyectos para la exploración geológica de petróleo y gas en Venezuela por empresas rusas, la reactivación de un proyecto de cooperación nuclear con fines pacíficos y la certificación del crédito de 2.000 millones de dólares ya mencionado para compras militares, específicamente para la financiación de la venta de los tanques rusos para Venezuela. (Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela 2009)

Durante el mes de septiembre de 2009, el presidente Chávez visitó Rusia por octava vez, ocasión en la cual Venezuela se convirtió en el tercer país del mundo (después de Rusia y Nicaragua) en reconocer a Abkhasia y Ossetia del Sur, repúblicas separatistas de Georgia respaldadas por Moscú. (Venezuela apoyó a Rusia durante el conflicto de este país con Georgia). Por otra parte, la Asamblea Nacional de Venezuela aprobó una ley para mantener la confiabilidad de los acuerdos militares con Rusia, a fin de proteger la información clasificada, en el marco de la cooperación técnico-militar bilateral.

En 2008, Rusia propuso construir reactores de potencia nuclear en Venezuela y los dos países establecieron un grupo de trabajo. Atomstroyexport, la misma compañía que construyó la planta nuclear de Bushehr en Irán, confirmó su participación en negociaciones para un acuerdo de cooperación nuclear con Venezuela. Ese mismo año, durante la visita del Presidente ruso Dmitry Medvedev a Caracas, se firmó un acuerdo marco estableciendo una "cooperación en materia de fusión termonuclear controlada, seguridad de instalaciones nucleares y desarrollo, construcción y puesta fuera de servicio de los reactores experimentales y centrales atómicas". Uno de los elementos consignados en el acuerdo marco Rusia-Venezuela es la asistencia en el desarrollo del uranio. (Schwirtz 2009)

El secretario del Consejo de Seguridad Nacional de Rusia, Nicolai Patrushev, asistió a la VII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la ALBA realizada en Cochabamba, Bolivia en el mes de octubre de 2009, en calidad de observador invitado. (Romero y Corrales 2009)

Vladimir Putin, primer ministro de Rusia y ex presidente de ese país visitó Caracas por casi 24 horas, el 2 y 3 de abril de 2010. El Presidente venezolano y el Primer Ministro de Rusia, suscribieron 31 acuerdos de cooperación en materias de energía, infraestructura, ciencia y tecnología, transporte, educación, cultura e industrias.

El repaso de la lista de los acuerdos firmados certifica que la mayoría de ellos se firmaron previamente. Por ello, en realidad sólo hay dos que destacan: uno se refiere a la firma de un nuevo convenio para la cooperación nuclear con fines pacíficos, que es

un tema que el presidente Chávez tiene en su mente desde hace varios años y que precisa aún más de la colaboración rusa para su concreción. Los rusos no querían firmar este acuerdo, pero la presión venezolana de adquirir información y tecnología nuclear hizo que Moscú accediera, a la par que el presidente Chávez está presionando para que la línea de crédito rusa de 2.200 millones de dólares ya mencionada se abra a fin de comprar más armamento a Moscú.

Sobre el tema nuclear el presidente venezolano dijo que: "Hemos conversado el tema y estamos dispuestos a comenzar a elaborar el primer proyecto para una central de energía nuclear obviamente con fines pacíficos". (El Nacional, 2010)

Entre los acuerdos firmados, están un Memorando entre los ministerios de Energía Eléctrica de ambas países para la cooperación en materia energética, en especial en lo relativo a planificación e ingeniería y una Acta de intención para permitir al Consorcio Nacional Petrolero ruso (CNP-SRL) y tal como se observó previamente, una participación en el desarrollo de otros bloques petroleros venezolanos.

En particular, se dio la firma de un Acuerdo entre el Ministerio de Energía y Petróleo y el Consorcio Nacional Petrolero para la construcción de Petromiranda y la explotación conjunta del bloque Junín 6, al tiempo que se reiteró incorporar al ya mencionado Consorcio Nacional Petrolero ruso en el plan de desarrollo de los bloques Ayacucho 2, Ayacucho 3 y Junín 3, además del ya nombrado Junín 6, para ampliar su presencia en Venezuela.

La celebración de la VII reunión intergubernamental entre los dos países y la visita del premier ruso a Caracas, dieron pie para que se hablara bilateralmente de la posibilidad de una compra de Venezuela de dos hidroaviones rusos modelo Beriev Be-200. Se señaló además el interés ruso en venderle a Venezuela lanchas patrulleras Mirazh, lanchas de desembarco Murena-E y sistemas

móviles de artillería costera capaces de abatir buques a distancias de hasta 130 kilómetros, más de 50 aviones de fabricación rusa —An 148 (de pasajeros) y un avión Be 200— (anfibio-multifuncional).

En este contexto, el primer ministro ruso, Vladimir Putin, al regresar de Caracas dijo que Venezuela aspira a concretar una compra de armamentos y de material bélico ruso por el orden de los 5.000 millones de dólares. Ciertamente, Venezuela es un mercado muy lucrativo para las armas y la tecnología militar rusa y para el aprovechamiento a largo plazo de las materias primas energéticas venezolanas. (Agencia RIA Novosti 2010)

5. CONCLUSIONES Y PROYECCIONES

En América Latina y el Caribe se ha demostrado recientemente lo difícil que es lograr un consenso sobre lo que debe ser una respuesta a los cambios globales. Se entiende que la globalización implica un debate entre quienes creen en el modelo liberal y quienes lo rechazan, ya sea de forma moderada o de manera radical.

Los dirigentes venezolanos respondieron con unos aportes controversiales a este debate. De plantear un modelo de populismo civil entre 1958 y 1989, se pretendió entre 1989 y 1993 aplicar las medidas del Consenso de Washington, sin tomar en cuenta las características de una sociedad rentista. Luego de ese fracaso y el de la restauración del populismo civil entre 1994-1999, se ha querido imponer entre 1999 y 2010 y en una forma gradual, una receta estatista, personalista y radical.

El surgimiento y la densidad de estas propuestas se relacionan con las tendencias mundiales actuales que conducen a la creciente regulación de la economía. La crisis económica debido a la contracción generalizada de la demanda agregada, la falta del crédito y las subidas de aranceles y subsidios nacionales, así como la apari-

ción de nuevas barreras no arancelarias y medidas antidumping, refuerzan esas tendencias, al igual que la creciente seguritización de las agendas de política exterior. A su vez, y de manera paradójica, las expectativas sobre la concreción de un mundo multipolar posibilitan una mayor independencia en el juego diplomático y comercial.

Es pertinente señalar que la confrontación política derivada de la propia crisis de legitimidad en la política venezolana en estos últimos treinta años y la aspiración de implantar en Venezuela la propuesta de la democracia participativa, protagónica y comunal tiende más a buscar, por parte del poder político, el control sobre la sociedad. De hecho, esto se ha venido dando a través de promover una educación política dada por la vía de la imposición ideológica doctrinaria de carácter autoritaria y no por el camino de la persuasión y la deliberación. A su vez, se querido promover un capitalismo estatal y regulador, junto con otras formas de interacción económica locales y de orientación comunal que hasta hora han disminuido con creces la iniciativa privada.

Las posibilidades de éxito de la política exterior de Venezuela de hoy están dadas en parte, por el contexto internacional y también por las especificidades de una nación que no solamente se encuentra en una "situación revolucionaria", en el marco de un proyecto con una aspiración hegemónica, sino que también es el país con la mayor reserva petrolera del globo. Venezuela cuenta actualmente con reservas probadas de 142.300 millones de barriles y se prevé elevar esta cifra hasta los 377.300 millones de barriles, dado que unas reservas alrededor de 235.000 millones de barriles están por certificarse en la Faja Petrolera del Orinoco.

La configuración de una nueva identidad internacional para Venezuela se ha desplazado por medio de tres elementos que se mezclan. Por un lado, la política exterior de Venezuela forma parte fundamental del proyecto bolivariano y del socialismo del siglo XXI. De hecho, la diplomacia bolivariana se ha manejado—muchas veces— de igual manera que los asuntos domésticos.

En segundo término, el gobierno del presidente Chávez ha promocionado su proyecto político en un plano regional, junto con los países miembros de la ALBA. De igual manera, Caracas ha procurado establecer alianzas con países claves en la estructura internacional actual, con el propósito de impulsar una plataforma común anti-estadounidense y anti-liberal.

Esto se ha complementado, en tercer lugar, con múltiples compromisos con organizaciones, grupos sociales y personalidades que han hecho de Caracas, la nueva Meca revolucionaria.

La afinidad en la procedencia y la valorización de lo propio —como identidad global— han creado lazos estables entre "socios". Pero esto a su vez, plantea muchas interrogantes. En el plano internacional no está claro ni que Venezuela tenga la posibilidad de ser un importante jugador mundial ni mucho menos que sus alianzas en ese nivel sean duraderas. Por otro lado puede observarse como muchos de los proyectos promovidos por el gobierno del presidente Chávez para la integración regional y el fomento de las relaciones bilaterales se han quedado en una fase inicial de formulación.

Venezuela mantiene y sigue ofreciendo su tesis del socialismo del siglo XXI y un "paquete ideológico" que tiene como bases unas concepciones distintas de lo que significa para la mayoría en la región la democracia, el desarrollo y la política exterior, a la vez que genera una controversia sobre los alcances de las múltiples injerencias de Caracas en los asuntos internos de muchos países.

De hecho, el planteamiento de un bolivarianismo regional y de un antiimperialismo mundial sirve de apoyo para un discurso anti-liberal en contra de la hegemonía estadounidense, a fin de mermar su poder. Esta propuesta venezolana significa un reto para los países miembros de la CAN y del MERCOSUR y en especial para Brasil.

Para finalizar, no podemos cerrar este recorrido por la actual política exterior de Venezuela sin hacer mención a algunos escenarios en forma de conjetura:

1) Que tanto la política interna como la política exterior de Venezuela sigan por el camino trazado desde 1999: "situación revolucionaria", socialismo del siglo XXI, poder comunal, promoción el "paquete ideológico", alianzas internacionales anti-capitalistas, una política exterior radical y anti-estadounidense y una tentación de exportar la revolución.

2) Que el gobierno de Hugo Chávez reduzca el perfil ideológico de su política exterior a favor de una conducta más pragmática, por el hecho mismo de las limitaciones para concretar los actuales fines y objetivos de la política exterior de Venezuela, lo que significaría una cooperación y unos incentivos de la comunidad internacional con Venezuela para promover una oposición más fuerte y un diálogo con el Gobierno.

3) Que la conjunción de un ambiente doméstico hostil y un ambiente externo contrario obligue a Venezuela a cambiar su perfil internacional, lo que significaría un apoyo abierto de la comunidad internacional para un esfuerzo de reconstrucción política diferente al ofrecido y buscado por Caracas en los últimos años.

En cualquiera de los escenarios presentados, los gobiernos y otros actores internacionales deben estar pendientes, tanto en la región como en el mundo en general, de la actuación de un país pequeño con una política exterior bifrontal activa e internacionalizada, que está desarrollando una transición dual no convencional (hacia menos democracia y menos mercado) con una propuesta ideológica radical-bolivariana, con la tentación de exportar la revolución y con una reserva energética de gran consideración. Esto se está dando en medio de vecinos que crecen, una estabilidad regional, precios altos de las materias primas y un comercio mundial en aumento.

Debería discutirse más, en futuras investigaciones, sobre cuáles son los verdaderos objetivos de esa política: si es para consolidar en el poder una élite cívica-militar; qué actores participan en el proceso de toma de decisiones, el presidente Chávez, el partido de gobierno, la tecno-estructura o el sector militar y con qué instrumentos se cuenta para ejecutar esa política. Instrumentos que provienen del hard power (militares y energéticos), del soft power (ideológicos) o del social power (cooperación y ayudas).

Este artículo fue concebido como un estudio de la política exterior de Venezuela desde el año 1999. Se pensó como la oportunidad para aunar una reflexión y unas conjeturas sobre un caso que ha llamado la atención en el continente y en el mundo. A ese respecto, se ha tratado de plantear dos cuestiones generales: 1) La política exterior expresa un orden político diferente al que prevaleció en la reciente historia democrática de Venezuela; 2) Quienes conducen esa política aspiran a cambiar el mundo.

La historia dirá cuánto se logró y a qué costo para alcanzar esos objetivos.

6. BIBLIOGRAFÍA

6.1. Libros y folletos

ARNSON, Cynthia, Haleh Esfandiari and Adam Stubits. (Editors). (2009). Iran in Latin America: Threat or 'Axis of Annoyance'? Washington, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program and Middle East Program. Woodrow Wilson Center Reports on the Americas # 23

BLANCO. Carlos. (2002). Revolución y desilusión: la Venezuela de Hugo Chávez. Madrid. Catarata.

BRUN, Elodie. (2008b). Les relations entre l'Amérique du Sud et le

Moyen- Orient. Un exemple de relance Sud-Sud (Paris: L'Harmattan, 2008).

CARRERA DAMAS (1977). Germán: Historia Contemporánea de Venezuela. Bases Metodológicas. Caracas, Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca

ETZIONI, Amitai. (2007). Security First: For a Muscular, Moral Foreign Policy. New Haven, Yale University Press.

GOLDMAN, Marshall I. (2008). Petrostate. Putin, Power and the New Russia. Oxford, Oxford University Press.

KARMON, Ely. (2009) Iran and its Proxy Hezbollah: Strategic Penetration in Latin America, Real Instituto Elcano Working paper, abril.

KELLY, Janet y Carlos A. Romero. (2005). Venezuela y Estados Unidos. Coincidencias y Conflictos, Caracas: IESA-Libros del Nacional, Colección Minerva.

LANGUE, Fredérique. (2002. Hugo Chávez et le Venezuela. Un Action Politique au Pays de Bolivar. París: L'Harmattan).

MALAMUD, Carlos y Carlota García. (2009) La política exterior de Ecuador: entre los intereses presidenciales y la ideología, Análisis Real Instituto Elcano, Nº 61/200.

MALAMUD, Carlos y Carlota García. (2007) "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán", Análisis Real Instituto Elcano, Nº 124.

MANDELBAUN, Michael. (2007). Democracy's Good Name. The Rise and Risks of the World's Most Popular Form of Government. New York, Public Affairs.

MUÑOZ, Ana, Ángel Bermúdez y Nora Sainz. (2008). Globalización, interregionalismo y auge asiático: La impronta de China e Irán en América Latina, Documentos Cidob, Serie: Asia, Nº 21.

PÉREZ-STABLE, Marifeli. (2006). Cuba en el siglo XXI: ensayos sobre la transición. Madrid: Colibrí.

OLSON, Mancur and Satu KAKOHEN eds. (2000), A Not-So Dismal Science. A Broader-View of Economies and Societies, Oxford: Oxford University Press.

ROMERO, Carlos A. (2008) Venezuela. Una Integração Complexa, São Paulo: Fundação Memorial. Coleção Cadernos da América Latina.

ROMERO, Carlos A. (2006). Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez, Caracas, Ediciones B, 2006, pp. 230

SUÁREZ SALAZAR, Luis. (2000). El siglo XXI: Posibilidades y desafíos para la Revolución Cubana, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana

TOMPSON, William. (2008). Back to the Future? Thoughts on the Political Economy of Expanding State Ownership in Russia. Paris, Science Po, CERI, Les Cahiers Russie/The Russian Papers.

TUGWELL, F. (1975), The Politics of Oil in Venezuela, Stanford University Press, Stanford, California.

TULCHIN, Joseph S. y Ralph H. Espach (Editores). (2004) América Latina en el Nuevo Sistema Internacional. Barcelona: Edicions Bellaterra: 255-286.

6.2.- Artículos y manuscritos

ALZUGARAY TRETO, Carlos. (2009). "Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio". TEMAS. Número 60. Octubre-Diciembre de 2009, pp. 37-47.

BAYO, Francesc. (2010). "Transformaciones limitadas y Desafíos Persistentes en Cuba. Barcelona. Documentos CIDOB. CIDOB Edicions. Serie América Latina, número 33.

BOUZAS, Roberto; RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Motta. (2007). Retos y Perspectivas de la Integración Sudamericana". Foreign Affairs en Español. vol. VII, nº 4, Octubre-diciembre de 2007, pp. 61-68.

BRUN, Elodie. (2009a). "Iran's Place in Venezuelan Foreign Policy". En:

ARNSON, Cynthia, Haleh Esfandiari and Adam Stubits (Editors). Iran in Latin America: Threat or 'Axis of Annoyance'? Washington, The Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program and Middle East Program, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas # 23, pp. 35-49

CARDOZO DE DA SILVA, Elsa. (2006) "La política exterior de Venezuela 1999-2002. Ni del Estado, ni para la sociedad", Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Nº 24 (mayo-agosto), Caracas: Universidad Central de Venezuela, págs. 165-186.

COBO, Lourdes. (2008). Venezuela y el mundo transnacional: Instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina. ILDIS - CEERI (Ed). Caracas.

CORRALES, Javier. (2010) "Why Venezuela is Trapped, for Now: Venezuela, China, Iran and Oil," In: HOGENBOOM, Barbara. (editor). China and Latin America.

CORRALES, Javier. (2006) "Hugo Boss. How Chavez is refashioning dictatorship for a democratic age", Foreign Policy, January/February, 2006, págs. 32-40.

DESAI, Raj M. (2008). "Lessons for Raul: Guiding Cuba Through Troubled Times." Washington Times 28 Mar. 2008.

DESAI, Raj M., Itzhak Goldberg. (2007) "Perestroika Cubana." The National Interest 91: 6-11-

DESAI, Raj M; Anders Olofsga, RD and T. M. Yuosef (2003). "Democracy, Inequality, and Inflation". American Political Science Review Vol. 97, No. 3 August 2003. 391-406.

DOMÍNGUEZ, Jorge. (2004). "La Política Exterior de Cuba y el Sistema Internacional," en: TULCHIN, Joseph S. y Ralph H. Espach (Editores). América Latina en el Nuevo Sistema Internacional. Barcelona: Edicions Bellaterra: 255-286

MALAMUD, Carlos. (2009) "La crisis de la integración entra por casa". Nueva Sociedad. N° 219. Enero-febrero, 2009, págs. 97-112.

NELSON, Joan M. (1993). "Politics of EconomicTransformation: Is Third World Experience Relevant in Eastern Europe?" World Politics 45: 433–63.

MESA-LAGO, Carmelo. (2009). "Balance económico-social de 50 años de Revolución Cubana". América Latina Hoy (Universidad de Salamanca), No. 52, agosto, pp. 41-61.

OLSON, Mancur. (2000) "Dictatorship, Democracy and Development", en OLSON, Mancur and Satu Kakohen, ed., A Not-So Dismal Science. A Broader-View of Economies and Societies, Oxford: Oxford University Press, pp. 119-137.

PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny (2009). "La estrategia económica cubana: medio siglo de socialismo. S/E. Manuscrito.

THEIS, Reyes. (2009). "Chávez perdió esperanzas en un cambio de actitud de EE.UU.". El Universal. 06-03-09: 1-2

ROMERO, Carlos A. (2009a) "Una Diplomacia sin Límites", Caracas: Revista PODER, edición del 01 de Febrero, págs. 44-46.

ROMERO, Carlos A. y Claudia Curiel. (2009) "Venezuela: Política Exterior y Rentismo". Cadernos PROLAM/USP. Brasilian Journal of Latin American Studies. Año 8, Número 14, Vol. 1 (jan/jun. 2009) Programa de Posgraduación en Integración del PROLAM-USP, São Paulo, Brasil, pp. 39-61.

ROMERO, Carlos A. y Javier Corrales. (2009) "U.S.-Venezuela Relations. Forthcoming in Domínguez, Jorge I., ed., U.S.-Latin America Relations since 9/11 (Routledge). (under review).

SADDAKOUR, Karim. (2009) "Treinta años después: ¿cómo acercarse a Irán?", Política Exterior, Nº 127, enero/febrero.

SHIFTER, Michael. (2005). "Moderación de las Expectativas de la Democracia" En: DOMINGUEZ, Jorge y Michael Shifter, eds., Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina, México: Fondo de Cultura Económica, 2005, págs. 3-8.

SCHWIRTZ, Michael. (2009) "Chávez throws in his lot with Russia". The International Herald Tribune. 11 de septiembre de 2009, p. 2.

SUÁREZ SALAZAR, Luís. (2009). "La cincuentenaria proyección externa de la Revolución Cubana: nuestroamericanismo vs. Panamericanismo". Borrador.

6.3. Artículos y referencias en la Red

AGENCIA RIA NOVOSTI (2010). sp.rian.ru/sp.rian.ru/onlinenews/20100405/125764502.html

ALANDETE, David. (2008). Rice: "Rusia es cada vez más agresiva que en el exterior y autoritaria El País, 19 de septiembre de 2008, p. 03.www.elpais.com

BERMÚDEZ, Ángel. (2009). Memorando Opex Nº 122/2009: Relaciones Rusia – América Latina: perspectiva actual y desafíos para España. OPEX Observatorio. MEMOR ANDO OPEX Nº 122/2009. www.falternativas.org/.../122_memo_Rusia_America_Latina.pdf

BOTTA, Paulo. (2009). "Irán en América Latina. Desde Venezuela hacia Brasil". Relaciones Internacionales. www.cemoc.com.ar/IranenAmericaLatina.pdf

BRUN, Elodie. (2009b). Entrevista en el noticiero diario de Radio France Internationale (RFI) con respecto a la gira latinoamericana del presidente iraní Mahmud Ahmanidejad. 24 de noviembre de 2009. www.rfi.fr/actucn/articles/119/article_17626.asp

BRUN, Elodie. (2008a). "La place de l'Iran dans la politique étrangère du Venezuela, July 2008. http://www.wilsoncenter.org/index.cfm?topic_id=1425&fuseaction=topics.event_summary&event_id=454131

EGAÑA, Fernando. (2009) "El Impacto de la Política Exterior en la Opinión Pública". Borrador, Caracas: ILDIS. www.ildis.org.ve, 2009.

GERAMI, Nima y Sharon Squassoni. (2008). "Venezuela: A Nuclear Profile". Nonproliferation for Global Security Foundation.

npsglobal.org/.../352-venezuela-a-nuclear-profile-nima-gerami-sharon-squassoni-.html.

GRATIUS, Susanne y Henner Fürtig. (2009). Iran and Venezuela: bilateral Alliance and global power projections, Fride, abril 2009. www.maximsnews.com/news20090503frideiranvenezuela10905030102.htm

GUERRA, José. (2009). "Caracterización de la Política Económica del Gobierno". Caracas, ILDIS, CONVITE.A.C. www.ildis.org.ve, 2009.

HELLMAN, J., G. Jones and D. Kaufmann (2000), "Seize the State, Seize the Day": State

Capture, Corruption and Influence in Transition, World Bank Policy Research Working

Paper 2444, September. Available at www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/seize_synth.pdf.

EL Nacional. (2010) Diario venezolano. el-nacional.com/.../p_contenido.php?q.../Nacional/Chávez-asegura...la...6.4.

MORGHENTAU, Robert M. (2009). El vínculo entre Irán y Venezuela: una crisis en las decisiones? Center for Internacional PolicyGlobal Financial Integrity.www.gfip.org/index.php?option=com_content&task=view&id.

ROMERO, Carlos A. (2009b). "Colombia y Venezuela: huérfanas de padre y madre". Agosto de 2009. Revista electrónica: Razón Pública. Santafé de Bogotá. www.razonpublica.org.co/ (Colombia)

ROMERO, Carlos A. (2009c). "Venezuela y Cuba una seguridad diferente", Marzo de 2009. Nuevo Mundo Mundos Nuevos. http://nuevomundo.revues.org/index55550.html

RÏOS, Xulio. (2009). "China y Venezuela. Una amistad con reparos. IGADI". www.igadi.org/.../2009/xr_china_y_venezuela_una_amistad_con_reparos.htm

ROJAS PENSO, Juan F. (2007) "Unasur, Can y Mercosur". Analítica Com., 30 de Agosto de 2007. www.analitica.com.

THEIS, Reyes. (2007). "Plan de Desarrollo 2007-2013 propone reforzar "eje Cuba-Venezuela-Bolivia", El Universal, www.eluniversal.com, 07-10-2007.

THEIS, Reyes. (2010). Alianza china con Venezuela es comercial y no ideológica". El Universal, www.eluniversal.com, 07-04-2010.

6.4. Publicaciones Oficiales

CEPAL. (Naciones Unidas). (2009). El Comercio Internacional em América Latina y el Caribe en 2009. Crisis y Recuperación. LC/l 3184. diciembre 2009. www.eclac.org/comercio/

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil. (2009) Estatísticas de Comércio Exterior, 2009. www.mdic.gov.br

MINISTERIO del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela (2010). www.mre.gov.ve/

VENEZOLANA de Televisión. (2010). Página web. www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/30085

U.S DEPARMENT OF STATE. (2009). Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. (2008). 2008. Country Reports on Human Rights Practices. Venezuela. February 25, 2009. www.state.gov/

U.S DEPARTMENT OF STATE. (2009). Bureau of International and Law Enforcement Affairs. Release of the 2008 International Narcotics Control Strategy Report. Washington, DC. February 27, 2009

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. (2009). "Vicepresidente Carrizalez llegó a Moscú para gira de trabajo". www.vicepresidencia.gob.ve/.../index.php?...

AMÉRICA LATINA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS EE.UU.: POLÍTICAS, PRIORIDADES E INTERESES CAMBIANTES

Abraham F. Lowenthal

El significado de los países latinoamericanos y el Caribe para la política exterior de los Estados Unidos ha cambiado en los últimos años, más que los conceptos que usan los analistas y el lenguaje que frecuentemente emplean los diseñadores de estas políticas. El desarrollo de políticas eficaces por parte de EE.UU. para América Latina y el Caribe depende en parte de la mejor comprensión de los desafíos, amenazas y oportunidades que América Latina representa para los EE.UU., ahora y en un futuro previsible. Este ensayo se refiere a la evolución de las realidades latinoamericanas relacionadas con los intereses y prioridades actuales y emergentes de los EE.UU. en un cambiante contexto mundial.

CONCEPTOS TRADICIONALES

Desde fines del siglo XIX hasta las últimas décadas del XX, las autoridades gubernamentales de los EE.UU. (en documentos secretos y en declaraciones públicas), así como también expertos externos, coincidían generalmente en afirmar que los países latinoamericanos y del Caribe eran importantes en la política exterior de los EE.UU. Se decía que las razones por las cuales Latinoamérica era importante para los EE.UU. eran: seguridad militar, solidaridad política y beneficio económico, definido en ese entonces, ante todo, en términos de la importación por parte de los EE.UU. de materias primas y productos agrícolas de Latinoamérica, así como de las inversiones norteamericanas en la región.

A lo largo de muchas décadas se dijo que Latinoamérica era importante para la defensa preventiva de los EE.UU. contra cualquier ataque militar por parte de un poder extra hemisférico. Cuando se construyó el Canal de Panamá a inicios del siglo XX, permitiéndole a los Estados Unidos proyectar su poder naval, tanto hacia el Atlántico como hacia el Pacífico, y convertirse así en un poder mundial, una red de estaciones carboníferas y bases navales en la zona del Caribe se tornó en un bien fundamental, protegiendo las líneas marítimas de comunicación. Durante las dos Guerras Mundiales y en el período de la Guerra Fría, las directivas militares asignaban alta prioridad a garantizar la defensa de este perímetro contra Alemania, la Unión Soviética o cualquier otro potencial adversario extra continental. América Latina fue también valorada como fuente principal de provisión de materiales estratégicos. Durante la primera mitad del siglo XX, América Latina fue, por mucho, la fuente más importante del petróleo importado por los EE.UU., así como también el proveedor más importante de otras materias primas necesarias con fines militares.

Latinoamérica fue también una piedra angular de la diplomacia norteamericana. La idea de Hemisferio Occidental – que los países de este hemisferio están juntos entre sí y separados del resto del mundo, unidos por valores e intereses compartidos – fue un principio fundamental de la política exterior norteamericana, y de hecho de la política de muchas de las naciones latinoamericanas. Este concepto no fue mera retórica con fines ceremoniales; fue fundamental para la cooperación práctica en la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, el Consejo Interamericano de Defensa, y otros lugares. Durante los primeros años de las Naciones Unidas, por ejemplo, el bloque latinoamericano representaba casi la tercera parte de los Estados miembros de la Asamblea General, y su alineación con los EE.UU. en tema tras tema —relativos a Rusia, China, Corea, Palestina y otros— resultó de crítica importancia.

Latinoamérica fue también percibida como de gran valor económico para los Estados Unidos, tanto como principal fuente de importaciones agrícolas y minerales, como también escenario de la inversión privada directa norteamericana. Latinoamérica fue, por lejos, el más importante de estos escenarios a lo largo de la primera mitad del siglo XX, proporcionando importantes oportunidades para la expansión económica de los EE.UU., posterior a la segunda Guerra Mundial, en la medida que empresas norteamericanas desplazaron a compañías europeas de la industria y el comercio, complementando su previa participación en la minería, el comercio y los servicios públicos.

Si bien las afirmaciones acerca de la significación de América Latina respecto a la seguridad, diplomacia y economía norteamericana continuaron apareciendo extensamente, no solo retóricamente, sino también en documentos de planificación estratégica, el hecho es que las tres razones de la supuesta importancia de Latinoamérica para los EE.UU. disminuyeron en forma constante desde mediados del siglo XX hasta los 90.

Cambios revolucionarios en la tecnología militar y en el comercio marítimo redujeron la importancia estratégica de América Latina, e incluso del Canal de Panamá, para los EE.UU. Los barcos "súper tanques" empleados en el transporte de petróleo se volvieron demasiado grandes para atravesar el Canal, como también sucedió con los portaaviones, en torno a los cuales se organizaron las fuerzas navales. El posible uso de Latinoamérica como potencial base para una amenaza misilística estratégica contra los EE.UU. terminó, en efecto, en 1992, con la crisis de los misiles cubanos. Hacia fines del siglo XX, la relevancia de Latinoamérica para la seguridad militar de los EE.UU., era, en términos tradicionales, despreciable, si bien nadie lo proclamaba. La red de bases en torno al Caribe, ya no era importante. De hecho, la más grande de ellas, en la Bahía de Guantánamo en Cuba, cesó de tener una significativa importancia militar. En su lugar en los años recientes, Guantánamo se convirtió, primero, en un centro de detención de inmigrantes no autorizados, y luego, en un centro de interrogatorios de "combatientes enemigos", nuevos cometidos relacionados a nuevas prioridades en un contexto internacional diferente.

El tradicional valor diplomático de América Latina para los EE.UU. también declinó rápidamente, comenzando en los 1970's y los 1980's, cuando muchos países latinoamericanos expresaron su creciente solidaridad con el Tercer Mundo más que con los EE.UU., e hicieron prevalecer sus intereses independientemente, y frecuentemente en contra, de los Estados Unidos. Por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1985, el único país de Latinoamérica y el Caribe que votó con los Estados Unidos en más de la mitad de los casos, fue la pequeña Granada, cuyo gobierno debía su propia existencia a la intervención militar de los EE.UU. en octubre de1983. Cuba y Nicaragua se opusieron en más del 90% de los casos a la posición de EE.UU., pero más sorprendente aún, fue el hecho de que Brasil, México y Argentina se

opusieron a la posición de los EE.UU. en el 84% de las votaciones. Los días del alineamiento automático se terminaron, a medida que las naciones latinoamericanas comenzaron a definir sus propios intereses como mejor les pareciera y no sobre la base de la presunta armonía del Hemisferio Occidental. Ya no bastó con asumir simplemente que la cooperación EE.UU.-América Latina se produciría; la cooperación debía ser acordada mutuamente, sobre la base de intereses y percepciones compartidas y del dar y recibir, no en presunciones o mandatos.

La relativa importancia económica de Latinoamérica para los EE.UU. también declinó a lo largo de varios años, si bien hubo algo así como un retorno a partir de mediados de los 1990's. Desde el tremendo estallido de la inversión norteamericana en Europa, Asia y el Medio Oriente, desde los 1950's en adelante, y alguna desinversión en América Latina en los 1960's y 1970's, (fundamentalmente en la extracción de recursos y en los sectores de servicios públicos), la importancia económica relativa de Latinoamérica y el Caribe para los EE.UU. disminuyó en forma pronunciada. La diversificación de los recursos y el uso de materiales sintéticos redujo para EE.UU. el valor de de los recursos naturales y de las materias primas naturales latinoamericanas. En los 1980's, América Latina era aún moderadamente importante para unas pocas corporaciones particulares norteamericanas, pero no era de una alta prioridad para el rol mundial de la economía global de los EE.UU. Por la misma razón, los EE.UU. eran aún desproporcionadamente importante para las economías de muchos países latinoamericanos y caribeños. Pero muchos países latinoamericanos, especialmente de Sudamérica, comenzaron a diversificar sus relaciones económicas al margen de los EE.UU., efectuando mayores inversiones, construyendo relaciones económicas y comerciales de unos con otros, así como con Europa, y con Asia, primero con Japón, y más recientemente, con China. Esta última tendencia ha

ido tan lejos que un informe de la CEPAL advierte sobre el peligro de la dependencia latinoamericana de China; ¡no de los EE.UU.! Unos pocos países latinoamericanos, especialmente México, son aún importantes para la economía de los EE.UU., especialmente como mercados, pero la importancia conjunta de América Latina en la economía contemporánea norteamericana, es menor que la de Asia, Medio Oriente o Europa.

Este contexto se destaca, porque el poder inercial de los conceptos de larga data —repetidos en la retórica oficial y en los testimonios legislativos, presentación de presupuestos y en el discurso político— a veces oculta el hecho de que los viejos encuadres ya no son más aplicables. Se siguen haciendo declaraciones acerca de la solidaridad del Hemisferio Occidental y de la cooperación Panamericana en seguridad, puntos de vista políticos y económicos que no resisten un examen crítico. Por la misma razón, se siguen haciendo comentarios por parte de algunos latinoamericanos, acerca de los rapaces designios norteamericanos en Latinoamérica, la nefasta influencia de las corporaciones estadounidenses y el supuesto control que el Pentágono ejerce sobre los militares latinoamericanos, con escasos o ningún punto de referencia contemporáneo. A menudo se repiten clichés que teniendo una base histórica, carecen de fundamento o relevancia contemporánea.

EL PORQUÉ AMÉRICA LATINA (INCLUYENDO EL CARIBE) LE IMPORTA HOY A EE.UU.

Los países de América Latina y el Caribe le importan a los EE.UU. mucho menos de lo que solían, desde que surgió el punto de vista de excluir la influencia extra hemisférica, militar e ideológica. Hoy no hay escenarios creíbles, en los que la seguridad militar de EE.UU. esté seriamente amenazada en o desde América Latina y el Caribe. Tampoco es hoy América Latina un posible blanco u origen del terrorismo internacional dirigido a los EE.UU. América Latina no plantea problemas de seguridad urgentes o inmediatos, ni ningún otro motivo de preocupación inminente a la actual política exterior de los EE.UU.

Pero los países latinoamericanos —en especial los vecinos más cercanos a EE.UU., México, América Central y el Caribe, así como Brasil, el país más grande e influyente de la región— se han vuelto cada vez más importantes para los EE.UU. y su futuro, en términos del día a día y no en escenarios de crisis, sino de un modo que afectan de manera importante y acumulativa a los EE.UU., sus ciudadanos y sus intereses.

La futura y previsible importancia contemporánea de América Latina para los EE.UU. proviene fundamentalmente de cuatro fuentes:

Primero, hay un muy alto y creciente grado de interdependencia demográfica y económica entre los EE.UU. y sus vecinos más cercanos, ante todo (desde la reforma inmigratoria norteamericana Hart-Celler de 1965), debido a la masiva inmigración a EE.UU. proveniente de México, Centroamérica, y el Caribe (y en menor medida de Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y otros países), y segundo, debido a una integración económica crecientemente funcional, en particular de los mercados laborales de los EE.UU. y de los países de su región fronteriza. Datos preliminares del Censo de los EE.UU. del año 2010, indican que la población latino / hispánica de los EE.UU. ha llegado a los cincuenta millones de personas, en su mayor parte como resultado de la inmigración masiva de los pasados cuarenta y cinco años. El crecimiento de la fuerza laboral de los EE.UU. desde ahora hasta el 2050, se espera que provenga en su totalidad de recientes y futuros inmigrantes y sus descendientes, principalmente de Latinoamérica y el Caribe. Más del veinte por ciento de la fuerza laboral de

México está empleada en los EE.UU., y un promedio de casi el veinte por ciento de la población de todas las islas caribeñas, reside ahora en EE.UU.

Este proceso, de una cada vez más estrecha interrelación, ha cambiado la naturaleza de los vínculos entre EE.UU. y sus vecinos más cercanos, así como el contenido y significación de los temas que plantean estos vínculos. Las cuestiones más destacadas de las relaciones entre EE.UU. y sus vecinos más cercanos, ya no son las clásicas de política exterior y relaciones internacionales concebidas tradicionalmente, sino más bien asuntos "intermésticos", combinando características y facetas domésticas e internacionales. Estos asuntos "intermésticos" – poner freno al tráfico de personas, drogas y armamento; la gestión de las migraciones; la protección del medio ambiente y la salud pública; dar respuesta a los desastres naturales; gestión de las fronteras para acelerar los intercambios legítimos y detener los perniciosos; establecer retiros transferibles y beneficios para la salud; acordar la doble ciudadanía, etc. – son objeto de una creciente preocupación en un número cada vez mayor de comunidades y regiones de EE.UU., tanto en los destinos tradicionales de los inmigrantes, como en las nuevas "ciudades de destino". La estrecha interconexión entre los EE.UU. y sus vecinos cercanos, sin precedentes en alcance y profundidad, crean un singular interés internacional. Esta prioridad se ve reforzada por un proceso político interno de los Estados Unidos, en el que las comunidades diaspóricas son participantes cada vez más activas. Los ciudadanos hispano-latinos constituían al menos el 7.4% de los votantes en las elecciones de 2008, superando el 5% en las del 2000, una tendencia que se espera se incremente rápidamente, y que es de una significación electoral decisiva en una cantidad de estados impugnados.

Segundo, varios países latinoamericanos y del Caribe, resultan importantes para los EE.UU., debido a los roles que ellos desempeñan o podrían desempeñar en ayudar a resolver (o empeorar) importantes problemas mundiales que EE.UU. no puede manejar exitosamente por si solo, y en los que una cooperación estrecha y sostenida por parte de sus socios regionales es deseable o fundamental. Estos problemas incluyen al cambio climático, así como a otros temas medioambientales, la salud pública, la lucha contra la droga, el crimen organizado y las pandillas juveniles, la seguridad alimenticia, la protección del ciberespacio, la reforma del comercio internacional y de los regímenes financieros, poner freno a la proliferación nuclear y la lucha contra los movimientos terroristas internacionales. Desde el 11/09/2001, los funcionarios gubernamentales norteamericanos mencionarían típicamente los dos últimos puntos en primer lugar, pero los otros temas son también importantes y tal vez más aún, especialmente desde una perspectiva latinoamericana; una efectiva cooperación interamericana depende de que Washington comprenda esto. En cada una de estas importantes cuestiones, una o más naciones latinoamericanas son actores importantes en un contexto mundial debido a su impacto directo sobre estos temas y/o su influencia en las probabilidades de generar efectivas repuestas internacionales.

Tercero, unas pocas naciones latinoamericanas y del Caribe son aún importantes para la economía norteamericana, y algunas lo son cada vez más. Esto es particularmente cierto en el caso de aquellos países que constituyen grandes mercados para la exportación de bienes y servicios desde los EE.UU.; aquellos que ofrecen importantes oportunidades de inversión a empresas norteamericanas; y aquellos que son o pueden llegar a ser importantes fuentes de energía, renovable o no, para alimentar la economía norteamericana. Esta importancia económica de algunos países latinoamericanos para los EE.UU., seguirá aumentando con la expansión de las clases medias que generarán grandes mercados para las exportaciones de los EE.UU., desde com-

putadoras y teléfonos celulares hasta entretenimiento, comercios minoristas e hipotecas.

Cuarto, América Latina tiene alguna forma de prioridad recurrente en las relaciones exteriores de lo EE.UU. debido a valores compartidos en las Américas, particularmente en lo que respecta a los derechos humanos fundamentales, incluyendo los derechos a la libre expresión y a la participación irrestricta en el autogobierno. Siempre que una administración norteamericana pierde de vista estos valores y su prominencia en las relaciones entre los EE.UU. y América Latina, el público norteamericano —en gran parte a través de las actividades de organizaciones no gubernamentales— tiende a colocar nuevamente el tema como prioritario en el orden del día de Washington, y cuando un país latinoamericano o caribeño viola sistemáticamente la norma compartida, esto se convierte generalmente en un factor que complica sus relaciones con los EE.UU.

IMPLICACIONES DE LOS INTERESES ESTRATÉGICOS PARA LA POLÍTICA

Este marco de las cuatro formas principales en que los países latinoamericanos y del Caribe le importan a EE.UU. tiene, ahora y en un futuro previsible, una serie de implicaciones para la política norteamericana.

Primero, el marco muestra el porqué la relación con México – y (en menor pero importante medida) – los países del Caribe y América Central así como su región fronteriza inmediata – está destinada a ser de alta prioridad para los EE.UU., pues estos países son muy relevantes en lo que respecta a estos cuatro criterios. México, los países del Caribe y Centroamérica, están estrechamente interconectados con los EE.UU., y plantean numerosas cuestiones "intermésticas". Estos países, y especialmente México, constituyen importantes mercados para las exportaciones norteamericanas y plazas para la inversión privada estadounidense. Algunos de ellos (nuevamente, en especial México), son actores importantes en lo que respecta al orden del día de asuntos transnacionales e internacionales, respecto a los cuales los EE.UU. necesitan socios cooperantes; asimismo, estos estados vecinos, plantean asuntos de derechos humanos y gobernanza democrática, así como humanitarios, que atraen la atención y la actividad de ciudadanos y organizaciones no gubernamentales estadounidenses.

Segundo, el marco sugiere que gestionar correctamente sus relaciones con Brasil es una creciente prioridad en la política exterior norteamericana. Brasil es una importante plaza financiera para las inversiones norteamericanas, así como un mercado sustancial y potencialmente aún más importante para los bienes y servicios estadounidenses; una fuente de energía potencialmente importante; y especialmente, por la actual y en un futuro mayor significación de Brasil como actor global para hacer frente a grandes desafíos que van del cambio climático a la proliferación nuclear, del comercio a la energía, del mantenimiento internacional de la paz a la gobernanza mundial. México, Argentina y Chile, son también relevantes de diferentes maneras y en distintos grados en el orden del día mundial de los EE.UU., pero ninguno puede rivalizar con la importancia de Brasil.

Una tercera implicación del marco propuesto, es que muchos de los países latinoamericanos les importan a los responsables de la política exterior norteamericana sobre todo en la medida que presentan y/o ayudan a resolver problemáticas concretas, tales como narcóticos y delincuencia, enfermedades infecciosas, o la potencial explotación de una malograda gobernanza por parte de criminales internacionales o redes de potenciales terroristas. La retórica política y las representaciones diplomáticas, pueden tratar

de encubrir la tendencia a enmarcar la política norteamericana principalmente como respuesta a peligros que los EE.UU. desean reducir o poner en cuarentena, pero es importante reconocer esta realidad.

Una cuarta implicación del marco sugerido para comprender los intereses norteamericanos en América Latina hoy, es que sus actitudes respecto a la presencia e influencia en las Américas de poderes extra hemisféricos son (o al menos deberían ser) muy diferentes a lo que han sido históricamente. En épocas pasadas, los creadores de las políticas norteamericanas daban prioridad absoluta a excluir o minimizar la presencia de poderes extra hemisféricos en las Américas, así como a prevenir el surgimiento o mantenimiento en el poder de movimientos políticos asociados o potencialmente asociados con tales poderes, en especial la izquierda política durante los años de la Guerra Fría. La influencia inercial de mentalidades anticuadas es evidente cuando algunos en los EE.UU., principalmente en el Congreso y en los medios, retornan a conceptos y lenguaje de la Guerra Fría, sustituyendo "comunismo" por "terrorismo", poniendo énfasis en las "amenazas" de Irán, China y Rusia; o hablando oscuramente de "giro a la izquierda" o de "marea rosa" en América Latina. Pero estos comentarios están más destinados a sacar ventajas políticas nacionales, que a reflejar preocupaciones acerca de la política exterior actual.

Al gobierno norteamericano hoy ya no le preocupa mantener a la izquierda latinoamericana lejos del poder. Desde los 1960's hasta los 1980's hubiera sido difícil imaginar a Washington contemporizando con líderes latinoamericanos tales como Lula (o incluso Fernando Enrique Cardoso) en Brasil, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José Mujica de Uruguay, Mauricio Funes de El Salvador, Fernando Lugo en Paraguay o Leonel Fernández de la República Dominicana, todos ellos descendientes directos de partidos, movimientos y líderes, en contra

de los cuales intervino EE.UU. en los 1960's. Los EE.UU. mantiene discrepancias con Hugo Chávez de Venezuela, Evo Morales de Bolivia, Daniel Ortega de Nicaragua, los Castro en Cuba, y otros, pero hay evidentes límites en la intervención de los EE.UU. contra ellos, y existe una cooperación práctica entre los EE.UU. y los gobiernos de todos estos países, incluyendo a Cuba. Nadie espera ver a los marines desembarcando en Caracas, o a la CIA asesinando a Chávez o a Morales; por la misma razón, es improbable que Venezuela interrumpa sus exportaciones de petróleo a los EE.UU., y Bolivia busca inversión internacional de los EE.UU. y de otros países para desarrollar sus reservas de gas natural y litio.

La presencia comercial y de inversiones de China en las Américas, excede hoy por lejos la de la Unión Soviética o Alemania en períodos anteriores, pero la presencia de China no suscita gran preocupación a la política norteamericana. El intercambio comercial de China con muchos países latinoamericanos fortalece las economías de estos países, ampliando de esta manera su potencial como mercados para los productos de los EE.UU. La presencia contemporánea de Rusia en las Américas, en parte comercial, pero también política y militar, tiene más que ver con los intentos rusos de demostrar que quieren ser tomados en cuenta en los escenarios internacionales (fundamentalmente respecto a otros asuntos), que con la presentación de cualquier desafío directo hacia los EE.UU. o sus intereses en el Hemisferio Occidental. Los esfuerzos de Irán por establecer vínculos con Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina, y potencialmente otros países, es el más significativo interés extra continental actual de la política de EE.UU., fundamentalmente porque los EE.UU. e Irán parecen estar en un claro rumbo de colisión, y por lo tanto se puede esperar que Irán utilice su presencia en las Américas para causarle problemas a los EE.UU. Las opiniones difieren acerca de la urgencia y la magnitud de esta inquietud; las agencias de inteligencia que han sido acusadas de

preparar los peores escenarios del caso, centran su atención en los presuntos vínculos de Irán con Hezbollah, Hamas y otros grupos islámicos, mientras que el Departamento de Estado y el Pentágono están algo menos preocupados.

En comparación con la época de la Guerra Fría y antes de ella, la actual política norteamericana hacia Latinoamérica y el Caribe, se concentra mucho menos en la geopolítica y la seguridad nacional o en el alineamiento ideológico. La competencia bipolar de la Guerra Fría, proporcionó un amplio marco conceptual a la definición de prioridades políticas, pero surgen con mayor frecuencia, inquietudes norteamericanas contemporáneas acerca de temas más concretos, los que son habitualmente presentados en contextos subregionales o nacionales específicos, y frecuentemente irrumpen en el orden del día, empujados por intereses y grupos de presión norteamericanos. Hoy en día, la formulación de políticas de EE.UU. en relación a América Latina, tiende a reflejar acciones y decisiones tomadas en otros escenarios sin importar sus impactos en América latina, para concentrarse en cuestiones prácticas de comercio, finanzas, inversiones, propiedad intelectual, migraciones, gestión de las fronteras, control de narcóticos, y respuesta a desastres o a enfermedades infecciosas; o involucrar a los latinoamericanos en la elaboración de un amplio abordaje de problemáticas globales tales como el cambio climático, la seguridad alimenticia, o la gobernanza mundial.

DESAGREGANDO LAS RELACIONES EE.UU. - LATINOAMÉRICA

Por varias décadas, la tendencia en la formulación de políticas de los EE.UU. ha sido la de encuadrar políticas a escala regional, proyectando las inquietudes y experiencias de una sub región en el continente en su conjunto. La Alianza para el Progreso proyectaba las inquietudes y experiencias de la cuenca del Caribe sobre América Latina. Las políticas latinoamericanas de Nixon y de Kissinger estaban basadas, en gran medida, en sus inquietudes respecto a Brasil y Chile. El enfoque de Reagan hacia América Latina fue determinado por su punto de vista sobre América Central. La tendencia norteamericana a desarrollar políticas a escala regional se consolidó en los 1990's cuando administraciones de ambos partidos pensaron que las trayectorias de los diferentes países de Latinoamérica y el Caribe estaban convergiendo. Se pensó que con Chile indicando el camino, todos (excepto Cuba) irían avanzando hacia mercados libres, governanza democrática, políticas macroeconómicas sólidas, e integración económica regional.

Sin embargo, de hecho, los países latinoamericanos y del Caribe fueron avanzando en direcciones muy diferentes, planteando por lo tanto, distintos desafíos a las políticas norteamericanas. Estos caminos divergentes reflejan diferencias estructurales importantes entre los propios países de América Latina y del Caribe, incluyendo el nivel de sus características demográficas y de su interdependencia de EE.UU.; el grado y naturaleza de su apertura a la competencia económica internacional; la fortaleza de aspectos clave de la gobernanza, tales como los frenos y balances, rendición de cuentas y estado de derecho; la capacidad relativa del estado y de las instituciones más allá del estado, tales como los partidos políticos, los medios, las organizaciones religiosas y los sindicatos; y el grado en que se enfrentan al reto de incorporar a grandes poblaciones históricamente excluidas, especialmente pueblos indígenas y americanos afro latinos.

Hoy se observan distintos modelos de relaciones entre los EE.UU. y América Latina: aquel con los vecinos más cercanos a los EE.UU., en México, América Central y el Caribe; otro con Brasil, el país más grande y poderoso de la región, emergiendo

rápidamente como poder mundial; el de las relaciones con los países del Cono Sur; y aquel con las naciones de la "Alternativa Bolivariana", que difieren entre si pero están todos marcados por gruesas desigualdades, pobreza extrema, y polarización social y étnica.

La sociedad y economía de los Estados Unidos se han interrelacionado mucho más estrechamente con México y los países de Centroamérica y el Caribe, ante todo como resultado de la masiva migración hacia los EE.UU., y luego por la creciente integración económica funcional, en particular, de los mercados laborales. Las grandes diásporas mexicana, centroamericana y caribeña, conjuntamente con la integración de la producción de todos estos países a los procesos de manufactura de empresas con base en los EE.UU., han cambiado de manera irreversible la naturaleza de los vínculos entre EE.UU. y sus más cercanos vecinos. Estos vínculos han sido reforzados a su vez, por una histórica transformación de actitudes y supuestos, especialmente en México, pero también en varias naciones de Centroamérica y el Caribe, acerca de la naturaleza y futuro de las relaciones con los EE.UU. Lo que era impensable antes de 1990, políticas nacionales concientes para inducir a una mayor integración y cooperación con los EE.UU., resulta ahora ampliamente aceptado en México y en otros lugares de la cuenca del Caribe, como necesario cuando no, inevitable.

La frontera entre los EE.UU. y sus vecinos más cercanos es porosa. Personas, bienes, dinero, armas pequeñas, narcóticos e ideas, fluyen fácilmente de ida y de vuelta a través de las fronteras formales. El sesenta por ciento de los mexicanos tiene familiares en los Estados Unidos, y un quinto de la fuerza laboral se agrupa al norte de la frontera. Los envíos de dinero desde su diáspora ascendieron a más de U$S 25 billones en 2008, casi tanto como la inversión extranjera directa; en la mayor parte de Centroamérica, Haití y la República Dominicana, los envíos por parte de los inmigrantes exceden la inversión extranjera y la asistencia extranjera sumadas. Las contribuciones de campaña y los votos de la diáspora son de una importancia crucial en la política del país de origen, mientras que los votos de los inmigrantes naturalizados juegan un creciente rol en las elecciones norteamericanas. Las pandillas juveniles y los líderes criminales, socializados en las calles y cárceles de los EE.UU., están causando estragos en sus países de origen, en muchos casos, después de haber sido deportados de los EE.UU., mientras que las pandillas latinas afectan la vida en Los Angeles, Phoenix, Chicago y New York. Las cambiantes leyes migratorias de los EE.UU., y procedimientos más estrictos de vigilancia de las fronteras, pueden reducir el ritmo de entrada de inmigrantes no autorizados, pero es improbable que cambien las causas, fuentes y magnitud de los flujos globales de migración.

Durante los últimos cincuentas años, y especialmente desde los 1980's, México y las naciones caribeñas y centroamericanas se han integrado cada vez más dentro de la órbita de EE.UU., tanto por tendencias demográficas y económicas subyacentes, como políticas, tales como NAFTA, y el DR/CAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de la República Dominicana y Centro América). Usan el dólar como su moneda informal y en algunos casos formal; el destino de casi todas sus exportaciones es EE.UU.; dependen abrumadoramente del turismo, la inversión, las importaciones y la tecnología estadounidenses, absorben la cultura popular y las modas norteamericanas, pero también influyen en la cultura popular del continente, y muchos se desarrollan como jugadores de baseball para las Ligas Mayores norteamericanas. Ellos tratan con las redes criminales que operan simultáneamente en los EE.UU. y en la región. Envían médicos, odontólogos y enfermeras, por no hablar de cosmetólogas, y peluqueros, a practicar a EE.UU., y proporcionan servicios odontológicos y médicos al "turismo médico" de los Estados Unidos. México, Centroamérica y los países del Caribe, envían muchos emigrantes hacia el norte, y están aceptando a

muchos jubilados norteamericanos como residentes permanentes. Los ciudadanos transnacionales y redes, crecen en importancia en todas partes de la región. Todas estas tendencias regionales terminarán afectando, en el largo plazo, a Cuba; en realidad, en muchas de estas dimensiones, Cuba de hecho, está más comprometida con los EE.UU. de lo que se reconoce o admite en cualquiera de ambos países.

Los problemas que se derivan directamente de esta interpenetración única y crecientemente mutua entre los Estados Unidos y sus vecinos más cercanos —tráfico de armas, drogas y personas, inmigración, protección del medio ambiente y salud pública, respuestas a desastres naturales, aplicación de la ley y gestión de fronteras— plantean desafíos particularmente complejos para la política. Estos asuntos "intermésticos" son muy difíciles de manejar, porque el proceso político democrático en los EE.UU. y en sus países vecinos, empuja a políticas de ambos lados, que a menudo resultan diametralmente opuestas a las que haría falta, para asegurar la cooperación internacional necesaria para administrar difíciles problemas que trascienden las fronteras. Los impulsos por colocar la responsabilidad por problemas de difícil solución del otro lado de la frontera, y afirmar la soberanía incluso cuando el control nacional es claramente insuficiente y de hecho imposible en la práctica, son recíprocos e interactivos. Mayor interdependencia no garantiza cooperación más estrecha, pero si no está bien gestionada, puede generar en su lugar, conflictos más intensos.

Los Estados Unidos ya no pueden tratar más con los países de su región fronteriza en base a un compromiso intermitente, haciendo caso omiso de ellos la mayor parte del tiempo, pero interviniendo por la fuerza cuando Washington cree que su seguridad está en juego. Existen quienes dentro de la comunidad política de EE.UU., y en México, Centroamérica y el Caribe, están comenzando a comprender la necesidad de desarrollar nuevos conceptos, actitudes, políticas, formas de gobernanza y normas e instituciones, para canalizar estas relaciones únicas y complejas. Este imperativo afectará profundamente las relaciones entre EE.UU. y América Latina durante los próximos años.

En los círculos políticos de EE.UU., Brasil es visto como un país crecientemente exitoso e influyente, con una población de más de 190 millones de habitantes y la octava economía del mundo. Se ha abierto ampliamente a la competencia internacional, ha modernizado su vasto sector agrícola, desarrollado industrias con mercados continentales e incluso mundiales y amplió la competitividad global de su ingeniería, finanzas y otros servicios. Brasil también fortaleció, lenta pero sostenidamente, tanto sus instituciones estatales como las no gubernamentales. Logró asimismo, un alto grado de previsibilidad, es decir, estabilidad de expectativas acerca de las reglas de juego, y acerca de los procesos establecidos para cambiar dichas reglas. Forjó un cada vez más firme consenso centrista acerca de las grandes líneas de las políticas macroeconómicas y sociales, incluyendo la urgente necesidad de reducir las grandes desigualdades y aliviar la extrema pobreza, de continuar ampliando su amplia e influyente clase media en expansión, así como de mejorar la calidad de su educación, y el acceso a ella en todos sus niveles.

Brasil desempeña un rol creciente en las negociaciones internacionales sobre comercio, cambio climático, medio ambiente, salud pública, seguridad alimenticia, y propiedad intelectual. Es un activo líder del Sur Global, y trabaja en estrecha colaboración con China, India, y Sudáfrica en varios asuntos. Forma parte de las influyentes naciones de acelerado crecimiento del BRIC (Brasil, Rusia, India y China), la preferida de los inversores internacionales y de los analistas políticos. Brasil está desarrollando vínculos con muchos otros países alrededor del mundo, incluyendo a Irán, y está más activo que nunca en las Naciones Unidas, el G-20, el G-8, el G-5 y otros foros multinacionales.

Brasil y Estados Unidos han tenido últimamente algunas remarcables desacuerdos, entre ellos, el desacuerdo en la cuestión de las sanciones a Irán del 2010. Han tenido diferentes perspectivas sobre cómo manejar el embrollo hondureño, cuando Brasilia interpretó la disposición de Washington a aceptar como legítimo el resultado de las elecciones llevadas a cabo por el régimen de facto de Micheletti, como la aceptación de un golpe militar. Brasil también efectuó planteos acerca del acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para la construcción de una base militar, si bien para el 2010, habían resuelto estas diferencias lo suficiente como para alcanzar un nuevo acuerdo de seguridad mutua, por primera vez en décadas; aún cuando ambos países se han enfrentado por una variedad de asuntos económicos, desde la propiedad intelectual y productos farmacéuticos hasta los subsidios norteamericanos a los cultivadores de algodón y a los productores de etanol.

Las diferencias son naturales entre países grandes con diversos y complejos intereses, en los que la política exterior de ambos lados, es inevitablemente afectada por conflictivos intereses políticos internos, y por disputas económicas triviales. También es comprensible que estas diferencias son a veces, magnificadas por presunciones o resentimientos que reflejan mentalidades antiguas. En esta etapa, el desafío fundamental para las relaciones entre EE.UU. y Brasil, a pesar de las diferencias e historia, es la construcción de una mayor sinergia respecto a las principales cuestiones mundiales: el fortalecimiento de los regímenes de comercio, finanzas e inversión, desarrollo e implementación de medidas para afrontar el cambio climático; prevención y respuesta a pandemias; impedir la proliferación nuclear; reforma de los acuerdos de gobernanza internacional. Respecto a todas estas cuestiones, tanto Brasil como EE.UU. tienen mucho en juego. Sus intereses no son idénticos, pero son potencialmente compatibles. La tarea de la diplomacia es suavizar fricciones innecesarias y enfocarse con agudeza en cómo fortalecer los esfuerzos de cooperación entre ambos países, minimizando, mitigando y gestionando los conflictos. En Washington se reconoce cada vez más que ésta debe ser una prioridad estratégica en los próximos años.

Ninguno de los países del Cono Sur está tan conectado o integrado con los EE.UU. como sus vecinos más cercanos, ni tampoco son tan grandes, poderosos y vinculados con el mundo, como Brasil.

Chile es la nación latinoamericana que participa más plenamente en la economía mundial, con las instituciones más fuertes, normas democráticas y prácticas más arraigadas. Ha logrado un amplio consenso en muchas políticas públicas claves, subyacente a un alto grado de predictibilidad que atrae inversión, nacional y extranjera, libera energías de todo tipo y facilita simultáneamente la planificación estratégica por parte del gobierno y del sector privado. Habiendo superado la profunda polarización ocurrida en los años de Allende y Pinochet, Chile ha gestionado exitosamente varias transiciones políticas, incluyendo el acceso al poder en 2010, del primer presidente proveniente de la oposición a la Concertación, la que desplazó del poder a Pinochet en 1989. Chile exporta menos de un cuarto de sus exportaciones a EE.UU., y hay pocos emigrantes a EE.UU. u otros destinos. Varias empresas chilenas, competitivas a nivel internacional, operan por toda Latinoamérica y Asia, EE.UU. y Europa. La influencia internacional chilena, basada en su “poder blando” y en políticas concertadas, es mayor que lo que su tamaño, proezas militares o fortaleza económica por sí solos indicarían. Esto le ofrece a EE.UU. cuestiones y oportunidades comparables a aquellas de sus aliados más antiguos, basadas en intereses generalmente compartidos. Uruguay, por su parte, es un país mucho más pequeño pero también con fuertes instituciones políticas, que se relaciona con los EE.UU: de manera similar.

Argentina, por el contrario, ha tenido a través de los años una gran dificultad en construir consenso, fortificar sus institucio-

nes, abrir su economía a la competencia internacional y lograr la estabilidad de expectativas y reglas claras de juego que resultan tan importantes para superar el cortoplacismo, facilitar el desarrollo económico, y un compromiso internacional consistente. Argentina ha participado activamente, desde hace muchos años, en los asuntos internacionales, primero como antagonista limitada de los EE.UU., luego como aspirante a colaboradora cercana durante la administración Reagan, después retomando la distancia por algunos años; luego cambiando una vez más a una estrecha alineación voluntaria con Washington; y más recientemente, regresando a poner una distancia relativa, sin obligarse a una oposición consistente. Estas fluctuaciones tienen mucho más que ver con los ritmos de la política argentina que con causas internacionales o políticas norteamericanas; su efecto neto sobre los EE.UU. ha sido disminuir la estatura argentina a un nivel proporcional a su distancia geográfica y confiabilidad esperable. La mejor analogía en las relaciones internacionales de los EE.UU. es con un país europeo de tamaño mediano, a menudo crítico de Washington, pero con poca influencia internacional.

Los países de la cordillera andina – Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia – cuentan en su conjunto con alrededor del 22% de la población de América Latina, apenas el 13% del PIB de la región, menos que el 10% de la inversión norteamericana, menos que el 15% del comercio legal entre EE.UU. y Latinoamérica, (en su mayor parte petróleo de Venezuela), pero casi toda la heroína y la cocaína importadas por los EE.UU. Todos los países andinos se ven afectados, en diferente pero alto grado, por severos problemas de gobernanza, instituciones políticas profundamente impugnadas, y la necesidad de integrar un gran número de ciudadanos históricamente excluidos, que viven en la pobreza o en la extrema pobreza, en muchos casos de origen indígena. En estos países, el mantra apoyado por Washington, de que los libres mer-

cados y la democracia política se fortalecen y apoyan mutuamente en un poderoso círculo virtuoso, no se ha aplicado. La pobreza extrema, las grandes desigualdades, la exclusión masiva, el aumento de la conciencia étnica y de clase, las economías de mercado y la política electoral constituyen una combinación volátil, y han producido diversos e inestables resultados en las distintas naciones andinas.

- Colombia ha luchado contra sindicatos de narcóticos profundamente arraigados, movimientos guerrilleros de larga data y grupos paramilitares, todos los cuales desafían la soberanía efectiva del gobierno nacional. Las elites nacionales políticas y de negocios han apoyado los fuertes esfuerzos militares, respaldados por los EE.UU. para reinstalar la autoridad del Estado, con diverso, pero en suma positivo resultado en el tiempo.
- Bajo el carismático hombre fuerte Hugo Chávez, Venezuela se ha movido en una dirección diferente. Chávez basa su atractivo político en gran medida, interna e internacionalmente, en la oposición frontal a la globalización capitalista y al rol de los EE.UU. Ha tenido éxito en la movilización de un fuerte apoyo por parte de los no representados, pero se ha distanciado de la mayor parte del sector profesional, empresarial y tecnocrático del país, y enfrenta crecientes dificultades en la gestión de la economía, la lucha contra la delincuencia y la preservación de su apoyo popular.
- Bolivia ha experimentado la histórica aparición de una población previamente excluida y principalmente indígena de las tierras altas, que apoya vigorosamente la presidencia de Evo Morales, pero a costa de grandes divisiones regionales y una considerable incertidumbre acerca de cómo conectar el nuevo modelo político a las realidades económicas.

- Ecuador, con partidos políticos extremadamente débiles e instituciones políticas y elites profundamente desacreditadas, ha recurrido a un nuevo liderazgo de un tecnócrata de izquierda, que parece querer la cuadratura del círculo, criticando al capitalismo global, pero al mismo tiempo, buscando sus ventajas.
- Perú ha enfrentado, durante algunos años, poderosos desafíos anti sistema por parte de líderes políticos outsiders, populares sobre todo en las regiones meridional y oriental, las que atraviesan mayores dificultades económicas del país, pero ha utilizado la inversión extranjera y la integración económica internacional para producir un crecimiento suficiente como para paliar su atractivo, por lo menos hasta el momento.

Las relaciones de EE.UU. con los cinco países andinos han sido problemáticas, si bien se han vuelto en general positivas con Colombia y Perú, en estos últimos años. Para la política norteamericana, el desafío ha sido lidiar con cada una de las naciones andinas en sus propios términos, a los efectos de evitar enfrentamientos que pudieran facilitarles el convertirse en un bloque antagónico. Una espera atenta, más que una estrecha relación, es el modelo de política norteamericana respecto a las relaciones con Venezuela y sus asociados del ALBA, en la región andina y en otras partes.

Los Estados Unidos son y continuarán siendo un interlocutor importante para los países de América Latina y el Caribe, en tanto siga siendo la mayor economía del mundo, el más potente poder militar, el participante más influyente en instituciones multinacionales e internacionales, el nuevo hogar para tantos emigrantes de América, y la fuente de tanto “poder blando”. Mientras tanto,

los países de América Latina y el Caribe, continuarán siendo de gran interés para EE.UU. en la medida en que ellos proporcionan valiosos mercados, espacios importantes para la inversión privada y excelentes fuentes de materiales y mano de obra; y que envían trabajo y mantienen vínculos con sectores demográficamente crecientes y políticamente participativos en los EE.UU.; que representan campos de prueba para la gobernanza democrática y las economías de mercado; y que son participantes activos de la comunidad internacional, capaces de influir en temas que van desde el cambio climático hasta pandemias y la proliferación nuclear.

Las relaciones interamericanas continuarán siendo conformadas por desafíos y oportunidades globales, por desarrollos regionales y subregionales, así como por presiones y demandas internas, tanto en los EE.UU. como en los diferentes países de América Latina —mucho más que por grandiosos proyectos, categorías académicas o retóricas facilistas—. Las relaciones entre los EE.UU. y América Latina son complejas y multifacéticas, no fácilmente captadas en frases generales o simples paradigmas. Ni una asociación global, ni una profunda hostilidad general, caracterizan a las relaciones interamericanas hoy en día, ni es demasiado probable que alguno de estos extremos prime en un futuro previsible. Las relaciones entre EE.UU. y Latinoamérica son mucho más variadas y contradictorias de lo que solían ser. La mutua importancia del día a día de muchos países de Latinoamérica respecto a EE.UU., y viceversa, ha aumentado, mientras que la presencia oficial y el poder de apalancamiento del gobierno norteamericano han disminuido significativamente. Esta paradoja estructurará las relaciones de EE.UU. con América Latina en los próximos años.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: ENTRE EL VOLUNTARISMO Y LA REALIDAD

Carlos Malamud

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina en la primera década del siglo XXI han estado marcadas por grandes dosis de voluntarismo, que son las que han llevado a hablar a ambas partes de la posibilidad de constituir una "asociación estratégica" birregional. Sin embargo no son los únicos factores a considerar en unas relaciones que tienen numerosas facetas e inclusive algunos claroscuros y contradicciones. Es bastante frecuente escuchar y leer, tanto en documentos oficiales como en trabajos académicos, que las relaciones entre ambas regiones son especiales a partir del hecho de compartir una serie de valores civilizatorios, culturales e históricos. Una de las ideas que sustenta la existencia de ese marco común es la pertenencia de América Latina a

Occidente. Si se quiere, siguiendo a Alain Rouquié[1] se podría decir que América Latina pertenece al "Extremo Occidente", pero al Occidente al fin de cuentas.

A partir de aquí se concluye con bastante insistencia en que ambas regiones se declaran, y son, mayoritariamente democráticas, y que en sus países los sistemas políticos giran en torno a la ciudadanía, a la democracia representativa, la división de poderes, el estado de derecho y el imperio de la ley. Gracias a ello es posible construir una "alianza estratégica" entre los 27 estados miembros de la UE y los 33 países de América Latina y el Caribe. Esta alianza, por su elevado número de miembros, puede, y debe, tener una gran presencia, en la escena internacional y en los organismos multilaterales, comenzando por Naciones Unidas. Inclusive en el G-20, la presencia de tres países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) se suma a otros cinco europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España), más la propia UE. De este modo, en la medida que esta alianza logre consolidarse, tanto la UE como América Latina estarían en condiciones de tener una fuerte presencia en las negociaciones internacionales e influir de una manera muy importante en ellas y en la confección de las respectivas agendas.

Es en este contexto que frente a las relaciones entre Europa y América Latina encontramos dos posturas extremas, que oscilan entre el excesivo optimismo y el excesivo pesimismo. Mientras la primera postura insiste en el gran potencial existente entre ambas regiones a partir de compartir valores comunes, lo que ha llevado a avanzar considerablemente en el proceso de construcción de una alianza estratégica, la segunda apunta a que pese a algunos temas

[1] Alain Rouquié, América Latina. Introducción al Extremo Occidente, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2000.

en común, las diferencias regionales son de tal calado que es imposible avanzar más allá de algunos compromisos coyunturales. En realidad, como siempre ocurre, la respuesta hay que encontrarla a mitad de camino, matizando adecuadamente las posiciones más radicales mantenidas por los partidarios de ambos extremos. Esto se puede observar en un análisis más a largo plazo de la relación, como se ha visto en las últimas dos décadas del siglo XX en la apuesta de europeos y latinoamericanos por superar los conflictos más agudos de América Central, comenzando por los de Nicaragua y El Salvador, pese a la postura de Estados Unidos. Posteriormente estas posiciones dieron lugar al diálogo europeo a nivel ministerial con el Grupo de Río, que conoció en años pasados épocas de mayor esplendor.

Sin embargo, y pese a las grandes expectativas depositadas en el proceso birregional, especialmente a partir de la primera Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, los resultados obtenidos hasta la fecha no han sido tan satisfactorios como se esperaba y las frustraciones de las partes demasiado abundantes, con continuos reproches cruzados por las responsabilidades mutuas. En 2002 se realizó en Madrid la II Cumbre eurolatinoamericana, que terminó de poner en marcha el sistema de reuniones al más alto nivel, con la presencia de los jefes de estado y de gobierno de ambas regiones y sus lineamientos actuales. De momento, el sistema ha alcanzado su VI edición tras la Cumbre de Madrid (18 y 19 de mayo de 2010), que cosechó algunos logros importantes, especialmente desde la perspectiva de las relaciones birregionales. A partir de entonces las reuniones han tenido una periodicidad bienal, se han celebrado regularmente, casi siempre con una importante presencia de los mandatarios implicados, pero nunca se ha cuestionado en ellas la premisa fundacional que habla de la existencia de una comunidad birregional de valores.

De ahí que este trabajo proponga una evaluación del estado actual de las relaciones birregionales, tanto políticas como económicas, comenzando por analizar lo que ha sido su historia reciente, a la vez que intenta resaltar aquellos problemas más importantes que condicionaron el cumplimiento de los objetivos propuestos.

También se analizará si están dadas las condiciones para arribar a esa alianza estratégica, o si, por el contrario, existen factores importantes que la dificultan, o de momento la hacen imposible. En este último caso, en aquellos escenarios donde es complicado o imposible avanzar en soluciones subregionales, la solución más viable pasaría por la necesidad de que la UE tienda a bilateralizar las relaciones en función de intereses concretos, del grado de convergencia con los distintos países latinoamericanos, y de la cercanía de los mismos con Europa, dejando atrás, como ya ha comenzado a hacer, el precepto de que únicamente se negociaba con instituciones de integración subregional, como Mercosur, CAN (Comunidad Andina) o SICA (Sistema de Integración Centroamericano)[2].

Como dice Araceli Mangas, "si hay Estados de América Latina y el Caribe que no desean la vía subregional, la quieren abandonar

[2] Araceli Mangas Martín, "UE e Iberoamérica: fracaso del paternalismo", El Mundo, 30 de abril de 2010, http://www.agendadeprensa.org/2010/04/30/2479/. Entre otros conceptos se pueden leer los siguientes: "Si hay Estados de ALC que no desean la vía subregional, la quieren abandonar o estiman que mediante esa relación se ven perjudicados, la vía bilateral es plenamente legítima. Todos los instrumentos para la relación eurolatinoamericana son válidos: bilateral, subregional y birregional. Habrá que utilizarlos sin exclusiones ni condiciones. Las relaciones pueden tener una geometría variable y cohonestar mecanismos multinivel. La vía bilateral no debe ser vista como un fracaso de la subregional sino como la adecuada a situaciones diversas entre sí. La UE no debe malgastar ni un euro más en formación y mantenimiento de estructuras institucionales. Debe cambiar su inútil estrategia, que repite como si fueran mantras en todos sus documentos. La vía subregional no puede mantenerse como prioritaria, pues ese empecinamiento ha llevado al colapso de las relaciones con muchos países de Iberoamérica".

o estiman que mediante esa relación se ven perjudicados, la vía bilateral es plenamente legítima. Todos los instrumentos para la relación eurolatinoamericana son válidos: bilateral, subregional y birregional. Habrá que utilizarlos sin exclusiones ni condiciones. Las relaciones pueden tener una geometría variable y cohonestar mecanismos multinivel. La vía bilateral no debe ser vista como un fracaso de la subregional sino como la adecuada a situaciones diversas entre sí". A partir de aquí resulta obvio que la bilateralización de las relaciones no implica trazar una gruesa línea entre países "buenos" y "malos", sino reforzar las relaciones con los más próximos y más interesados, manteniendo con los otros un nivel de interlocución importante, a la vez que se siguen apoyando los procesos de integración que tienen ciertas posibilidades de avanzar. Este ha sido el caso del Acuerdo de Asociación Económica (AAE o EPA) firmado con el CARIFORO en 2008 o el que actualmente se negocia con el SICA.

En el caso particular que nos ocupa, el de las relaciones entre ambos bloques geográficos, el problema de fondo no se encuentra tanto en las debilidades negociadoras, ni en la intransigencia de las partes, sino en la gran indefinición de los actores implicados, que no logran articular de forma consistente y prolongada (no coyuntural) sus expectativas respecto a la contraparte con la que teóricamente se quieren relacionar. Entre los obstáculos que frenan la relación entre Europa y América Latina está, por un lado, la ampliación de la UE, que en poco tiempo pasó de contar 15 estados miembros a 27, la crisis abierta por el fracaso del tratado constitucional y, más recientemente la implementación del Tratado de Lisboa. Por el otro lado, el auge del populismo nacionalista ha introducido una cuña de división y contradicciones en el bloque latinoamericano que dificulta seriamente la relación y las negociaciones con la UE. Es más, el discurso claramente confrontacional y, en numerosas ocasiones estentóreamente antieuropeo que manejan

algunos de sus líderes, concretamente Hugo Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega y los hermanos Castro, dificulta avanzar en el estrechamiento de relaciones con el conjunto de la región.

UN BALANCE DE LAS RELACIONES UE - AMÉRICA LATINA

Como ya se ha señalado, las relaciones entre la UE y América Latina a partir de fines del siglo XX han estado condicionadas por la convocatoria de la I Cumbre ALCUE, celebrada en Rio de Janeiro. Si bien en este trabajo se repasan los principales logros alcanzados en las cinco Cumbres precedentes, también se presta atención a las políticas seguidas por aquellos actores europeos más interesados en América Latina, comenzando obviamente por España y Portugal, miembros del sistema iberoamericano e integrantes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), pero también de aquellos países, como Reino Unido, Francia, Italia o Alemania, muy interesados en la región. Es obvio que las sucesivas ampliaciones de la Unión (de 15 a 25 y luego a 27), han influido negativamente en el interés del conjunto de la Unión sobre América Latina, ya que ni la mayoría de los nuevos países de Europa central y oriental, ni los del Mediterráneo (Chipre o Malta), tienen un excesivo interés en el subcontinente latinoamericano.

A la vista de lo ocurrido en los años recientes se puede afirmar que la convergencia planteada entre la UE y América Latina no pasa hoy por su mejor momento. La Cumbre de Lima, mayo de 2008, dejó la sensación de que se había evitado un estrepitoso fracaso, consecuencia de algunas fracturas evidenciadas en Viena en 2006, que podía haber comprometido el futuro del sistema, pero poco más. Los resultados entonces obtenidos fueron bastante limitados, ya que si bien se cumplieron los modestos objetivos fijados a priori, recogidos todos de forma muy ordenada en la Declaración Final, no fue posible encontrar ni las formas ni los mecanismos más adecuados que nos permitieran salir del impasse actual en que nos encontramos[3].

Las premisas y las asimetrías sobre las que se asienta la relación birregional

La relación birregional se construyó a partir de premisas no siempre ajustadas a la realidad. Como bien señala José Antonio Alonso[4], ambas partes partieron de manejar expectativas sobredimensionadas respecto de la que tenían enfrente, lo que llevó a demandar "de la otra parte algo que aquella no está en condiciones de ofrecer", al exagerarse las reales potencialidades del otro. Mientras América Latina esperaba más de Europa en términos de cooperación, Europa esperaba mayores compromisos políticos, en tanto las dos partes buscaban, sin obtenerlo, una mayor apertura de los mercados de aquellos bienes y servicios que más le interesaban.

Hasta ahora, las relaciones y, por consiguiente, las negociaciones entre la UE y América Latina se han caracterizado de forma

[3] Günther Maihold, 'The Vienna Summit between Latin America/The Caribbean and the EU: The Relative Success of a Meeting with Low Expectations', ARI 59/2006, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+59-2006 y "La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana", ARI Nº 58/2008, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjSw8jAwjQL8h2VAQAaGY74w!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI58-2008

[4] José Antonio Alonso, "Hacia una nueva estrategia UE – América Latina: apuntes para un debate", en Fundación Carolina, Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones, Madrid, 2010. La versión pdf se puede consultar en: http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf.

permanente por una profunda asimetría entre las dos partes implicadas. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que mientras existe una mayor coordinación entre los países europeos en materia de política exterior, los gobiernos latinoamericanos acuden a la cita sin prácticamente ninguna negociación previa. No sólo eso, en algunos puntos acuden sumamente divididos. En la coyuntura actual, debido a la existencia del proyecto hegemónico cubano-venezolano, sintetizado en el ALBA (Alianza Bolivariana de los pueblos de Nuestra América), la región está más fracturada que nunca. A esto se suma la sensación compartida por todos los actores implicados de una cierta superioridad política y económica de la UE sobre América Latina, que desde un lado es vista como "eurocéntrica" y del otro atribuido al mayor desarrollo político y económico. Sin embargo, en la Cumbre de Madrid se pudo ver otro tipo de actitudes debidas a dos factores esenciales. Por un lado, el mejor comportamiento de América Latina frente a la crisis económica internacional, y la ausencia de turbulencias en la mayor parte de sus países, a diferencia de lo que ocurre en la UE; y, por el otro, la emergencia de Brasil como actor global. No en vano Lula llegó a Madrid procedente de Teherán, tras negociar con Ahmadineyad y Erdogan un acuerdo para el procesamiento de uranio enriquecido iraní.

De todos modos, las asimetrías se manifiestan de maneras muy distintas y desde diferentes puntos de vista, comenzando por el económico y tecnológico, pero también educativo, científico, militar o inclusive en la dinámica de integración regional. De algún modo todos los actores implicados se acomodan a las asimetrías, unos para pedir y los otros para intentar imporner sus puntos de vista. Estas asimetrías se pueden ver, inclusive, a la hora de diseñarse, planificar y organizar las Cumbres ALCUE. Por una cuestión de estructuras institucionales, con las que sí cuenta Europa, pero de las que América Latina carece, pero también de recursos disponibles, de interés y hasta de inercia, la UE es prácticamente el articulador único de las Cumbres y de los temas de su agenda, ya que América Latina participa muy poco en todo esto. A lo sumo, el país latinoamericano responsable de su coordinación, o en su caso el organizador de la Cumbre de ese año, es el único que tiene algo que decir. Cuando esto ocurre, generalmente es para aceptar o rechazar aquellas propuestas emanadas del lado europeo. Esto ha ocurrido este año con Argentina, cuyas consultas con los restantes gobiernos regionales para coordinar la Cumbre fueron bastante limitadas o escasas. Si a eso sumamos un grado de preparación muy diferente de las Cumbres por ambas partes[5], nos explicamos porque resulta decisivo el peso del componente europeo en el diseño de la agenda, pese a la participación latinoamericana (más frecuente por vetar iniciativas que por proponer otras nuevas y constructivas).

Las asimetrías mencionadas se pueden observar en la existencia de la llamada "cláusula democrática" en los acuerdos de Tercera Generación firmados entre América Latina y la UE en la época de expansión de los procesos latinoamericanos de transición a la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado. Esta cláusula se ha fijado pensando exclusivamente en una de las partes y no en las dos y, sobre todo, en el respaldo que podía dar la democrática Europa a la consolidación democrática en América Latina. Es más, en alguna circunstancia la cláusula fue incorporada al Tra-

[5] Documentos oficiales como el siguiente, producido por la Comisión Europa ("La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales" {SEC (2009) 1227}, Bruselas 30/IX/2009 COM (2009) 495 final, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo), resultan totalmente inimaginables del lado latinoamericano. Esto no significa que algunas instituciones, como la CEPAL o el SELA no elaboren trabajos, pero estos organismos no hablan por boca de los gobiernos regionales. Sin embargo, desde la perspectiva europea una cosa es la forma en que la Comisión analiza la relación con América Latina, y otra muy distinta el modo en que los estados miembros de la UE la plantean y la llevan a la práctica. Se trata de un terreno donde la casuística es muy amplia.

tado a petición del país latinoamericano afectado en su caso, como ocurrió con Mercosur. Esto lleva a pensar en la existencia de una cierta "superioridad moral y democrática" europea, frente a la mayor inestabilidad política existente en el lado latinoamericano.

Sin embargo, y pese a la clara apuesta europea por respaldar los procesos de democratización y de construcción institucional en América Latina, manifestada de las formas más diversas, la UE no se opuso a la participación de Cuba en las Cumbres ALCUE. Siguiendo el ejemplo de lo que ocurrió con las Cumbres Iberoamericanas, donde el gobierno de La Habana también participa, se parte de la idea de que es mejor tener a Cuba dentro del sistema, que fuera, de forma de poder negociar con su gobierno en mejores condiciones[6]. Sin embargo, el mantenimiento de la posición común europea en lo relativo a Cuba y al respeto de los derechos humanos por sus autoridades ha incrementado las fricciones entre ciertos gobiernos europeos y las autoridades cubanas. En este sentido la acusación a Europa de seguidismo respecto a la política de Estados Unidos no es infrecuente por parte de los máximos responsables del régimen castrista.

Las asimetrías económicas son mucho más visibles y ponen de relieve el mayor potencial del lado europeo. Esta realidad condiciona enormemente las relaciones, especialmente las políticas, marcadas también por la mayor estabilidad democrática y un mayor predominio del estado de derecho en Europa. La polémica surgida entre los gobiernos latinoamericanos y los europeos, tras la votación por el Parlamento de Bruselas en 2008 de la llamada "directiva del retorno", aplicada a los inmigrantes ilegales en Europa, ha servido para hacer evidentes todas estas contradicciones.

[6] Esta situación contrasta con la existente en la Cumbre de las Américas, donde sí participan Estados Unidos y Canadá, pero no Cuba.

Los cambios internacionales y la relación birregional

La relación birregional en la última década ha estado sumamente marcada por los cambos ocurridos tanto en Europa como en América Latina y también en el escenario internacional. En la UE, el proceso de ampliación y posteriormente el intento de poner en marcha el Tratado de Lisboa complicaron en buen grado el acercamiento a América Latina. La ampliación provocó una cierta retracción de la UE, que tendió a cerrarse sobre si misma, y más después de las duras consecuencias del conflicto de los Balcanes, todo lo cual afectó negativamente las propuestas que intentaban proyectar un activo liderazgo internacional europeo. La ampliación, básicamente al este de Europa, pero también a algunos pequeños países del Mediterráneo, también introdujo una mayor heterogeneidad dentro de la UE, afectando al modo en que en las instancias comunitarias se percibe a América Latina y en el resto del mundo.

Al tiempo, se debilitaban los liderazgos internos dentro de la Unión, que ya se habían visto afectados durante la guerra de Irak, con la artifical división entre la nueva y la vieja Europa. Esta situación influyó decidida y negativamente en la posibilidad de generar consensos dentro de las estructuras comunitarias. De este modo, en los últimos años, la agenda europea se centró en la relación transatlántica (Estados Unidos y la OTAN); la relación con Rusia, y el cuidado de la frontera oriental; la lucha contra el terrorismo islámico, una prioridad después del 11-S, acrecentada tras los atentados de Londres y Madrid; y la agenda de Desarrollo del Milenio, lo que implica centrar la AOD en los países más pobres, una categoría en la cual no entran la mayor parte de los latinoamericanos, que suelen calificar como países de renta media. No en vano era frecuente oír algunas quejas latinoamericanas sobre el abandono europeo de la región después de los atentados terroristas del 11-S, en consonancia con lo que había ocurrido con Estados Unidos.

En América Latina, los cambios políticos ocurridos a lo largo de la primera década del siglo XXI, especialmente tras la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, también tuvieron su impacto sobre las relaciones birregionales. Esta situación se vio acompañada por la emergencia de nuevos actores políticos, como los indígenas, portadores de una nueva agenda, y por la consolidación de nuevos polos de referencia regional. En algunos casos, como el triunfo de Evo Morales en Bolivia, el proceso político que permitió el encumbramiento del MAS (Movimiento al Socialismo) y abría la puerta para la superación de décadas de postergación indígena, fue vivido y seguido con sumo interés y simpatía por diversos gobiernos europeos y también por la opinión pública, que esperaban que de ese modo se pusiera fin a largas décadas de exclusión y explotación.

Los procesos de integración regional y subregional latinoamericanos están sumidos en una profunda crisis, lo que dificulta el diálogo con otras regiones, comenzando por Europa, un diálogo que se hace más dificultoso a partir de la profunda fractura que caracteriza actualmente al subcontinente. La presencia de nuevos actores extrarregionales[7] (China, Rusia, o Irán, fundamentalmen-

[7] Carlos Malamud, "Los actores extrarregionales en América Latina (I): China", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo Nº50/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt50-2007; Carlos Malamud y Carlota García Encina, "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán", Real Instituto Elcano, ARI Nº124/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari124-2007; y Carlos Malamud, "Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea", Real Instituto Elcano, ARI Nº8/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2008.

te) también importa, a la vez que o bien es fuente de potenciales conflictos con Europa, en el caso del respaldo de algunos países a la aventura nuclear iraní, o de recelos por la competencia económica china. La salida de Venezuela de la CAN[8], por ejemplo, tuvo un impacto profundo y negativo sobre la IV Cumbre ALCUE de Viena, celebrada en mayo de 2006.

En el escenario internacional también se han producido una serie de cambios importantes desde la convocatoria de la Primera Cumbre ALCUE, en 1999, lo que ha condicionado el diálogo birregional. El punto de partida fueron los atentados del 11-S y la posterior invasión de Irak, que afectaron en gran manera a las tendencias multilateralistas existentes en el planeta, como era la propia ALCUE. Más recientemente, la crisis económica y financiera internacional ha tendido a revaluar un papel más protagónico de los estados, una tendencia relevante en América Latina y enfáticamente reivindicada por numerosos presidentes regionales, desde Chávez a Lula, pasando por Kirchner y Correa. Otra de las consecuencias de la crisis fue la necesidad de diseñar un marco para la gobernanza global, en el cual rápidamente el G-20 tuvo un cierto protagonismo. Sin embargo, la coordinación eurolatinoamericana en su seno se ha demostrado, hasta la fecha, claramente insatisfactoria.

[8] Carlos Malamud, "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regiona", Real Instituto Elcano, ARI Nº54/2006, (1ª parte), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+54-2006, y "La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur", Real Instituto Elcano, ARI Nº63/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006

España y las relaciones eurolatinoamericanas

España es una pieza esencial de la relación entre Europa y América Latina. Tradicionalmente se insiste en la especial relación existente entre España y América Latina y en el enorme potencial que esto supone para la UE. Tras insistirse durante muchos años en que América Latina era una prioridad para España y para su política exterior, aunque sin definirse claramente de qué prioridad se estaba hablando, hoy la fórmula se ha cambiado y el discurso oficial pasa por señalar que América Latina es una "dimensión natural" de la política exterior española. De esta manera se alude a la doble pertenencia, o a la doble identidad, de España, que mira a la vez en dirección a Europa y a América Latina. Una de las principales características es el tratamiento igualitario que da España a todos los países latinoamericanos, con independencia de la tendencia política de sus gobiernos o de mayor o menor sintonía que puedan tener con España[9]. El intento de resolver la crisis hondureña de cara a la Cumbre de Madrid así lo atestigua. Los esfuerzos gubernamentales por mantener abiertos los canales de comunicación con Cuba o Venezuela, más allá de las dificultades políticas o de los problemas en la agenda bilateral van en la misma dirección.

Lo cierto es que por su pasado, su lengua, su cultura, su historia, por importantes movimientos migratorios en ambas direcciones y, más recientemente, por sus notorios intereses económicos, el interés de España en América Latina es genuino. En Cuba, por ejemplo, son mayoría los cubanos que tienen al menos tres de sus cuatro abuelos

[9] Carlos Malamud (coord.), Informe Elcano Nº3: "La política Española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia" (2005), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/pc404_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR 19TE2e_kEAjM18DKNAvyHZUBADTfkxT/

españoles. Todo esto refuerza el interés de España en la región, a tal punto que es el único país europeo que tiene embajadas en la totalidad de las capitales latinoamericanas. Habrá que ver cómo repercutirá en las relaciones con América Latina la creación del servicio exterior europeo y el hecho de que Europa termine contando con legaciones en todos los países. Si bien es verosímil pensar que pese a ello España mantendrá sus sedes abiertas, también lo es que muchos países europeos, especialmente los más grandes, como Francia, Alemania o Gran Bretaña, por motivos económicos cerrarán muchas de las que todavía tienen en funcionamiento, salvo aquellas en los países con los que, por las causas más diversas, tienen relaciones especiales o estratégicas. Sería el caso de Francia en Brasil, después de los acuerdos de varios miles de millones de euros cerrados entre los presidentes Sarkozy y Lula para la venta de aviones de combate, construcción de un submarino nuclear y transferencia de tecnología.

En el marco de la preparación de la Cumbre ALCUE de Madrid, y con la intención de *aggiornar* y superar la idea de la comunidad de valores e intereses entre Europa y América Latina, las autoridades españolas responsables de su organización acuñaron la frase de que "América Latina interesa a Europa y Europa interesa a América Latina"[10], una frase que mantuvieron pese a las grandes

[10] Juan Pablo de la Iglesia, secretario de estado para Iberoamérica del ministerio de Asuntos Exteriores de España, y Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina, "Reflexionando juntos por una agenda eurolatinoamericana", ABC, 12/iv/2010: "Las dos regiones somos aliados naturales que compartimos valores, que compartimos agenda, que compartimos una visión en la agenda internacional basada en la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Queremos replantear el alcance de lo que ha de significar una nueva "alianza estratégica" UE-ALC en el nuevo escenario global: dando profundidad al diálogo político superando agendas centradas en asuntos meramente birregionales para pasar a discutir posiciones conjuntas en asuntos de importancia global: energía, lucha contra el cambio climático, cohesión social, lucha contra la pobreza, salida de la crisis, seguridad o nueva

dificultades existentes en el horizonte, como las cuestiones migratorias o el problema hondureño. Esta idea se apoya en unas cifras muy concretas. Se resalta el hecho de que la UE (con sus 27 miembros) es el principal inversor extranjero en la región[11], el principal donante, basta ver el esfuerzo realizado en Haití, el segundo socio comercial en 2008 y el primero para Chile y Mercosur. A esto se agrega el hecho de que entre 1991 y 2008 el comercio birregional se ha duplicado.

Europa tampoco desconoce el peso que Estados Unidos tiene en la región. De hecho, desde el punto de vista de políticos y empresarios europeos, la presencia norteamericana tendía a limitar las posibilidades europeas para extender su presencia y su influencia en América Latina. Es más, en numerosas ocasiones los empresarios europeos suelen utilizar un discurso tremendista para hablar de lo que entienden como competencia desleal de sus competidores norteamericanos, generalmente con la complicidad de su gobierno. Pese a ello se especula con la posibilidad de profundizar las relaciones y el diálogo del llamado "triángulo transatlántico", cuyos tres vértices serían América Latina, los Estados Unidos y la UE. La idea es que la relación triangular interesa a todos los actores, aunque está claro que a países como Cuba o Venezuela, que centran su discurso político en el ataque al "imperialismo" norteamericano, la idea de esta relación les es un poco ajena[12].

arquitectura financiera internacional. Una asociación birregional efectiva no se puede sustentar sólo en un discurso sobre los valores comunes: es necesario tener un mayor conocimiento, a ambos lados del Atlántico, de las transformaciones que se están produciendo en ambas regiones".

[11] Es importante aclarar que si se desagregan los datos europeos los resultados son otros. Según la CEPAL, en 2009, Estados Unidos fue el principal inversor extranjero en América Latina, seguido de España y Canadá, CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009.

[12] Ver también de Vicente Palacio, "Un "Área de Progreso" entre América y la Unión Europea", Foreign Affairs Latinoamérica, Vol. X, Nº2 (2010).

¿Es posible construir la alianza estratégica?

La década transcurrida entre la I Cumbre ALCUE y la VI ha estado marcada, en palabras de Celestino del Arenal[13], por una gran cantidad de claroscuros y la ausencia de una estrategia global, lo que ha llevado a que los avances importantes alcanzados en algunas materias se hayan superpuesto con estancamientos en otras. Por todo ello es importante no perder de vista las circunstancias en las que comenzó a desarrollarse el actual sistema de Cumbres eurolatinoamericanas. Al finalizar el siglo XX había quedado claro que el diálogo entre el Grupo de Río y la UE, que tan buenos frutos había dado en la superación de algunos conflictos bélicos centroamericanos, había alcanzado su máximo de posibilidades. A esto se suma el peso que en aquel entonces tenían en los asuntos internacionales las perspectivas multilaterales, que entrarían en declive con posterioridad a los ataques terroristas del 11-S.

Desde la perspectiva europea se pretendió que la relación birregional girara en torno a tres ejes muy concretos: diálogo político, cooperación y comercio. En base a esto se llegó a la Cumbre de Rio donde se intentó dar un salto importante con el fin de conformar una "alianza estratégica". Sin embargo, únicamente se produjeron avances mínimos en esta materia debidos, entre otras cosas, a la falta de ideas claras por ambas partes. En otras palabras, ni Europa sabe con claridad qué es lo que quiere y espera de América Latina ni América Latina sabe con claridad lo qué quiere y espera

[13] Celestino del Arenal, "Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)", en Fundación Carolina, Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones, Madrid, 2010. La versión pdf se puede consultar en: http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf.

de Europa. Esto significa que las relaciones birregionales han estado marcadas no sólo por un elevado desconocimiento mutuo, sino también por el gran peso de los tópicos y por la falta de concreción de todas las partes implicadas en aquello que le interesa al otro de su contraparte. Y si falta claridad en los objetivos, qué decir entonces de los fines. Esto es algo que se puede trasladar rápidamente a las Cumbres ALCUE, que han ido perdiendo gas después de las primeras tres celebradas en Rio de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004), aunque las de Viena (2006) y Lima (2008) tampoco aportaron demasiadas novedades. Para la política exterior europea América Latina no es ninguna prioridad y, tras la Cumbre de Madrid, todo indica que seguirá siendo así, si bien se cumplió el objetivo español de volver a situar a América Latina en el radar de Europa. Es más, habrá que ver que objetivos define Catherine Ashton, la nueva alta comisionada de la política exterior comunitaria, en lo relativo a la relación eurolatinoamericana, algo que todavía no ha hecho, y cómo encaja todo esto en el contexto de la diplomacia europea.

Pese a todos estos inconvenientes se intentó avanzar en el diálogo político entre las partes a partir de la premisa de los valores compartidos, especialmente en aquello referente a la centralidad de la democracia, la ciudadanía y el imperio de la ley en los sistemas políticos existentes a ambas orillas del Atlántico. A esto se añade, pese a los reiterados llamados europeos a conformar una asociación estratégica, el hecho evidente de que América Latina no es una prioridad para Europa, como Europa tampoco es una prioridad para América Latina, al menos para buena parte de sus países. Es más, para conformar una alianza estratégica se supone que debería haber estrategias de conjunto por ambos lados, una cuestión en torno a la cual existen grandes dudas, especialmente en lo que a América Latina se refiere. De modo tal que en numerosas ocasiones la retórica reemplazó al análisis ponderado de la realidad a la hora de convocar a las partes y hacer avanzar la agenda política birregional.

Un punto muy importante para analizar el funcionamiento de la "alianza" o de la "sociedad de actores globales" es el de la actuación de ambos bloques regionales en los diversos organismos internacionales y multilaterales donde los 60 países que los representan están presentes. Da igual que se comience por Naciones Unidas, o por los organismos que forman parte de su constelación, como la FAO, Unesco, el PNUD o, inclusive, su Comisión de Derechos Humanos. En todos estos ámbitos, por lo general, la coordinación de políticas, y también de actitudes a la hora de las votaciones, ha sido más bien escasa, por no decir contradictoria en numerosas ocasiones, lo que cuestiona la idea de la convergencia de intereses. Estas posturas diferentes se han visto recientemente en acción en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, o en el tema del cambio climático, especialmente en la Cumbre de Copenhagen. Algo similar se puede decir de la actuación en los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), comenzando por el debate en torno a la representación nacional, un debate en que las recriminaciones de Brasil por no alcanzar un status de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han ido últimamente en aumento. Países de las dos regiones están presentes como observadores o bien como miembros plenos en otras instituciones, como la OEA (Organización de Estados Americanos), el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o la CAF (Corporación Andina de Fomento) y en ellos tampoco se observa una particular convergencia a la hora de coordinar actuaciones conjuntas entre las partes.

La Cumbre ALCUE de Lima (2008) vivió una clara devaluación de sus objetivos, una situación a la que se llegó por diversos motivos. Junto al desánimo instalado en muchos de los participantes, los pobres resultados obtenidos hasta la fecha nos deben llevar a reflexionar seriamente sobre el futuro de las Cumbres ALCUE y sobre la verdadera naturaleza de la relación existente

entre América Latina y la UE. Esta reflexión necesaria no debe llevar a desconocer los avances y los resultados concretos, como los obtenidos en Madrid, de una relación a todas luces manifiestamente mejorable. Desde esta perspectiva, y pensando en lo ocurrido en la última Cumbre euro-latinoamericana celebrada en España, es importante definir mejor, y dotar de contenidos y significados concretos a lo que se ha dado en llamar la "gran alianza estratégica" entre la UE y América Latina. La "alianza estratégica" fue definida en una declaración de 54 puntos, producto de la Cumbre de Rio, que debían vincular a las dos regiones. Pese a la existencia del marco teórico, ambas partes han sido incapaces, hasta el momento, de dotar de sustancia al que hasta ahora se estima como su mayor producto. Es obvio que esto no significa que no se hayan alcanzado acuerdos concretos en ciertos campos, como el de la cooperación, pero su alcance termina siendo bastante limitado.

Si en la perspectiva birregional existen problemas, las diferencias son aún mayores con algunos países concretos, especialmente con aquellos que están integrados en el ALBA (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), o se encuentran próximos a ella, como es el caso de Argentina. La relación con Irán es uno de los ejemplos más controvertidos, aunque no el único, de falta de entendimiento por ambas partes. A esto se agrega la dificultad para hablar de "cohesión social", el tema monográfico de la Cumbre de Lima y que es rechazado por la terminología oficial bolivariana. En diciembre de 2009, el presidente de Venezuela Hugo Chávez acusó a Holanda de estar planificando, en complicidad con Estados Unidos, una invasión a su país. Pero sus insinuaciones no se quedaron allí y también apuntó a la Unión Europea, a la que pertenece Holanda[14]. Estas acusaciones

[14] Carlos Malamud, "¿Por qué Chávez acusa a Holanda de invadir Venezuela?", http://www.infolatam.com/entrada/por_que_chavez_acusa_a_holanda_de_invadi-17988.html.

se produjeron después de que Chávez junto a Evo Morales, el presidente boliviano, participara en la Conferencia del Cambio Climático en Copenhague con una agenda propia y abiertamente contradictoria de la posición europea.

En algunos países de la región, como Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, se están produciendo procesos de renacionalización de empresas previamente privatizadas, que atentan contra los intereses de empresas europeas o deficiencias apreciables en el entorno de la seguridad jurídica que dificultan la llegada de la inversión extranjera directa. El decreto de Evo Morales de 1 de mayo de 2010, nacionalizando algunas empresas generadoras de electricidad, en algunos casos propiedad de intereses franceses o británicos, es una buena muestra de la actitud agresiva de los mandatarios con el capital extranjero. A fines de 2009, el presidente ecuatoriano publicó el libro Ecuador: de Banana Republic a la No República[15], que carga las tintas contra las experiencias neoliberales y donde los intereses europeos no salen demasiado bien parados.

Durante muchos años, la postura oficial de la UE fue apoyar de forma decidida el proceso de integración regional y subregional de América Latina. Se partía de la idea de que aquello que había sido bueno para Europa, la integración, debía serlo, necesariamente y más allá de las posturas de los directamente implicados, para el resto del mundo. Desde que en 1999 comenzaron las negociaciones con Mercosur, todavía inacabadas, para firmar un Tratado de Asociación, esta fue la premisa de todas las instancias comunitarias. Sin embargo, y de un modo que ha terminado siendo bastante paradójico, los dos únicos tratados firmados lo fueron con México y Chile, dos países individuales.

[15] Rafael Correa, Ecuador: de Banana Republic a la No República, Random House, Quito, 2009.

Si bien es cierto que los dos países tienen características muy especiales y no participan de ningún bloque de integración subregional, el hecho no es menor, como tampoco lo es que los dos habían firmado, antes de completar un acuerdo con la UE, Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. También es importante tener en cuenta que algunos países latinoamericanos ya habían pedido en el pasado mantener negociaciones bilaterales con la UE, dada la imposibilidad de lograr avances concretos con sus bloques subregionales.

LA RELACIÓN BIRREGIONAL EN PERSPECTIVA EUROPEA

En el caso de Europa, el principal de los tópicos vigentes a la hora de impulsar y sostener la relación birregional es la común pertenencia a la cultura occidental, una idea compartida por la mayor parte de los miembros de la UE, aunque de forma más entusiasta por algunos y no por todos. Esta común e innegable pertenencia al mundo occidental está en la base del movimiento que ha llevado a crear el marco idóneo para la consolidación de una gran alianza estratégica birregional, que potenciaría las posibilidades de ambas partes y aumentaría las sinergias en el marco del multilateralismo. Si bien desde la perspectiva europea se trata de un razonamiento impecable, desde la otra parte han comenzado a sonar algunas voces, como la de Evo Morales, que no sólo cuestionan los vínculos latinoamericanos con Occidente, sino también la propia pertenencia de América Latina a la cultura occidental. La emergencia de algunos movimientos indigenistas que apuestan por una clara vuelta al pasado se constituye en el principal argumento para negar el componente occidental y europeo de las culturas latinoamericanas. La celebración de los Bicentenarios de las independencias latinoamericanas y el discurso antiespañol y antioccidental

empleado por algunos actores, gubernamentales o no, son una muestra clara de la deriva que aquí se comenta[16].

Ahora bien, la pertenencia de América Latina a Occidente como punto de partida para profundizar en la relación birregional está condicionada por otro de los grandes tópicos que influyen en su planteamiento: América Latina es parte de la zona de influencia de los Estados Unidos y, por tanto, las posibilidades de una acción autónoma europea en la región se ve seriamente limitada por este hecho. De este modo, la relación birregional debería centrarse básicamente, según esta interpretación, en los aspectos más estrictamente políticos, de manera de minimizar el impacto negativo de la influencia norteamericana, mucho más visible en su vertiente económica. De alguna manera, el peso de Estados Unidos en América Latina se alza como una barrera que dificulta profundizar en unas relaciones que, sin embargo, se contemplan inicialmente como beneficiosas para ambas partes. A esto hay que sumar la existencia de ciertas lecturas, algo sesgadas, que señalan que cada vez que Europa se acerca a Estados Unidos en relación con algunos problemas de la región se aleja de América Latina, y lo mismo valdría, en mayor medida, para España. La noción del predominio norteamericano ha obligado a muchos políticos europeos a ir con pies de plomo en lo referente al multilateralismo y ha condicionado uno de los escasos atractivos de esa gran alianza estratégica que se buscaba promover.

Esta creencia bastante extendida sobre el hegemonismo de Estados Unidos en la región explica, en buena parte, las vacilacio-

[16] Carlos Malamud, "Los riesgos de España frente a los Bicentenarios: populismos, nacionalismos e indigenismos", Real Instituto Elcano, DT 34/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt34-2008 y " ", en Celestino del Arenal (coord.), Marcial Pons y Real Instituto Elcano, Madrid

nes y las contradicciones frecuentes de la política europea hacia América Latina, un tema que se puede observar con gran claridad en lo que se refiere a la promoción de la democracia y al respaldo a los gobiernos democráticos. En este sentido, las concesiones a lo políticamente correcto son constantes y están mediadas por las simpatías de buena parte de la opinión pública europea con algunos de los movimientos políticos y sociales latinoamericanos (como las luchas antidictatoriales y a favor de los derechos humanos, pero también por el indigenismo, la guerrilla, etc.). El trato dado a la Revolución Cubana, al bolivarianismo o a la experiencia boliviana son algunas muestras del sesgo que muestra parte de la opinión pública europea, y por consiguiente de los partidos políticos con independencia de su filiación ideológica, respecto a América Latina.

El comportamiento europeo en la crisis hondureña es una buena prueba de cómo las concesiones a lo políticamente correcto inciden en las medidas de la política exterior comunitaria. Tras el golpe de estado de junio de 2009, la UE, a instancias de España, decidió retirar a todos los embajadores europeos acreditados en Tegucigalpa, cortar toda forma de cooperación con Honduras e interrumpir las negociaciones con el SICA de un Tratado de Asociación. De esta forma Europa cerró las puertas a tener un papel mediador en la resolución del conflicto, facilitando su desenlace, para dotarse de una postura más radical y principista, algo infrecuente en la diplomacia europea. Parecía que al tratarse de un pequeño país, y sin respaldos en la comunidad internacional, era más fácil mantener esa postura principista que otra más acorde con la defensa de la democracia a largo plazo. En este punto se puede ver la contradicción existente entre la dura respuesta a la crisis hondureña y el tratamiento más reflexivo y cuidadoso frente al fraude cometido por el gobierno nicaragüense en las elecciones municipales de noviembre de 2008.

Para colmo, se está escuchando con una insistencia creciente que en los últimos años el autoproclamado interés europeo por

América Latina ha ido perdiendo intensidad. Para algunos observadores se trata de un proceso paralelo al "olvido" de Estados Unidos por la región ocurrido después de los atentados terroristas del 11-S de 2001, aunque hay otros que lo achacan directamente a los efectos de la ampliación y del desinterés de buena parte de los 12 nuevos Estados miembros por el subcontinente latinoamericano. Es verdad que, en buena medida, los países recién llegados a la Unión están menos preocupados por América Latina que la mayoría de los 15 anteriores. Sin embargo, la explicación por el desinterés no debe centrarse únicamente en los nuevos Estados miembros de la UE. Por otra parte, es cada vez más frecuente escuchar en ciertos medios europeos y a algunos responsables políticos de sus países miembros que la UE debe atender a demasiados frentes, como Asia —incluidas China y la India— y África —tanto el Magreb como la Subsahariana—, como para centrarse únicamente en esta relación birregional. De ahí a la conclusión maniquea de que si América Latina no está interesada en la relación pues peor para ella hay poco camino.

Se puede decir que la ya mencionada falta de atención no sólo implica a algunos de los países de la ampliación, sino también a algunos de los antiguos miembros, otrora más preocupados por América Latina, como es el caso de Suecia. El Gobierno sueco de centro derecha presentó a fines de agosto de 2007 su plan para reducir de 70 a 33 el número de países que reciben ayuda bilateral de sus fondos de ayuda al desarrollo. Ocurre que buena parte de los excluidos están en Asia y, en lo que a nosotros nos importa, América Latina. Suecia ha decidido concentrar su ayuda oficial al desarrollo bilateral para los próximos años en ciertos países de África y especialmente en cuestiones de paz, seguridad, democracia y derechos humanos. Para ello ha establecido tres categorías de cooperación: a largo plazo, países en conflicto o post-conflicto y Europa del Este. En el primer grupo figura Bolivia, junto a Etiopía,

Kenia y Ruanda, mientras que en el segundo aparecen Colombia, Guatemala, Liberia, Somalia, Palestina, Irak y Sierra Leona. Entre los excluidos están Nicaragua, Honduras, El Salvador, Perú y Cuba, que en 2006 recibieron, en concepto de ayuda bilateral, 35,6 millones, 20,1 millones, 4,6 millones, 4,3 millones y 1 millón de dólares, respectivamente, según datos de la Dirección para la Cooperación Internacional al Desarrollo. La oposición socialdemócrata criticó que se dé más ayuda a Europa que a Asia, "donde viven cerca de la mitad de los pobres del mundo". Esto ocurre en un contexto en el que se decide priorizar la lucha contra la pobreza como un objetivo, pero se elimina a países como Nicaragua, El Salvador y Haití, manteniendo a otros como Serbia y Turquía. Como no podía ser de otro modo, los países perjudicados, comenzando por Nicaragua, han mostrado su desagrado por la medida, pero no han planteado ninguna alternativa. Más recientemente hemos visto como la cooperación danesa ha abandonado Bolivia, en otra muestra más del desinterés europeo por América Latina.

Los recortes a las ayudas al desarrollo habían comenzado antes del estallido de la crisis, si bien otros países como España la habían ampliado. Sin embargo, en medio de los brutales programas de ajuste europeos y el recorte al gasto los fondos de ayuda al desarrollo comienzan a ser afectados, como ha ocurrido incluso en el caso español, pese a las resistencias iniciales del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero por dar este paso.

Ante este creciente desinterés, la duda surge acerca de la identidad de los actores pertenecientes a la UE que estén interesados en seguir potenciando las relaciones con América Latina. Es obvio que España y Portugal, en tanto miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tienen un protagonismo en las instancias comunitarias que, sin embargo, todavía podría ser mucho mayor. Es más, en el discurso de muchos analistas latinoamericanos es frecuente escuchar el comentario de que en las institucio-

nes europeas no se toma ninguna decisión relacionada con América Latina sin el beneplácito de España. Junto a las naciones ibéricas hay otro grupo de países, como Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia con indudables intereses de todo tipo (económicos, políticos, culturales, familiares, históricos, etc.), que en determinadas circunstancias podrían ser movilizados adecuadamente en función de ciertas demandas latinoamericanas. Sin embargo, la falta de un efectivo y eficaz lobby latinoamericano en Bruselas y las principales capitales europeas dificulta enormemente unas respuestas positivas de Europa a favor de América Latina. A esto hay que agregar que por lo general los países y los gobiernos latinoamericanos suelen "hacer la guerra por su cuenta", incluso en Bruselas, con lo que restan efectividad a algunas de sus demandas, e inclusive al discurso integracionista, ante las distintas instancias comunitarias.

La posición tradicional de la UE fue defender a capa y espada la integración regional en América Latina como un valor en si mismo. El argumento manejado era que si la integración fue buena para Europa forzosamente debía serlo para otras partes del planeta, comenzando por América Latina. De ahí se desprendió la doctrina de que había que negociar los tratados de asociación con instancias subregionales, como MERCOSUR, la CAN o el SICA[17], y no de forma bilateral. Sin embargo, y esto resulta bastante para-

[17] Trabajos académicos como el de Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur, Cidob, Barcelona, 2010, son buena prueba de esta orientación. Ver también Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Fundación Carolina, Documento de Trabajo Nº15, Madrid, 2007. Sin embargo, en los últimos tiempos ha aumentado el escepticismo de algunos de estos autores. Ver de Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja, "Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina", Política Exterior, Vol. XXIV, Nº 135 (2010).

dójico, los dos únicos tratados de asociación hasta la Cumbre de Madrid firmados por la UE con América Latina lo habían sido con dos países individuales, Chile y México, y no con ningún proyecto de integración regional o subregional.

Desde la perspectiva anterior, la realidad actual se caracteriza por la falta de una política europea válida para el conjunto de la región y por la "nacionalización" de las políticas de los países miembros, que operan en virtud de sus propios intereses. De este modo, y no en todos los casos, se priman las políticas bilaterales con aquellos países que resultan más afines a las distintas diplomacias europeas, en virtud de cuestiones económicas, políticas, históricas culturales o migratorias, entre otros factores. La mayor cercanía a Colombia, por ejemplo, del Gobierno británico, no es compartida por otros gobiernos europeos, que insisten más en la defensa de los derechos humanos que en la cooperación en materia de defensa y seguridad. De este modo, la cooperación en las distintas áreas varía de un país a otro, aunque es totalmente inexistente en muchos de los integrantes de la UE.

LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Como se ha visto, la falta de claridad en los objetivos y en las definiciones de una relación tan compleja también afecta a América Latina y su visión, o a la falta de ella, sobre Europa. Por lo general, ni los gobiernos ni las distintas sociedades latinoamericanas saben qué quieren o qué esperan de la UE, más allá de la legítima, pero no por ello archirrepetida, demanda contra la PAC (Política Agraria Común) y a favor de la apertura de los mercados europeos para sus productos agrícolas y ganaderos. Hasta la fecha, los gobiernos y los productores y empresarios latinoamericanos han sido incapaces de coordinar campañas de opinión con los grupos de consumidores europeos o con las asociaciones partidarias de promover el libre cambio y reducir la protección a los productos ganaderos, un tema que permitiría ganancias generalizadas. Lo dicho anteriormente sobre la ausencia de un lobby latinoamericano en Brusela refuerza esta idea. Al mismo tiempo, la persistencia de las viejas demandas contra la PAC explica la tendencia permanente y casi constante de los políticos y periodistas latinoamericanos a confundir los Acuerdos de Asociación de la UE con los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Esto se puede ver, por ejemplo, en la publicación de Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha[18]. Los autores argumentan que "luego de siete años, los impactos del Tratado de Libre Comercio UE-México son claros. En vez de los beneficios sociales y económicos prometidos, el tratado ha dejado al Estado Mexicano incapaz de implementar políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas. El sector financiero de México se encuentra actualmente a merced del capital europeo, mientras que para la mayoría de los sectores económicos el TLC ha operado en beneficio de las corporaciones transnacionales europeas y en detrimento de las industrias y el pueblo mexicano… El ejemplo de México debe servir como una alerta para otros países en el sur global que están enfrentando en este momento posibles acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Cuando los acuerdos recíprocos de comercio e inversiones se realizan entre actores económicos altamente desiguales, estos dañan el desarrollo nacional y local y benefician solo a un puñado de corporaciones transnacionales".

Las respuestas latinoamericanas frente a Europa son de lo más variopintas y van desde plantear la necesidad de aumentar la ayuda y la cooperación (generalmente a ésta se le agrega el adjetivo de "entre iguales" para conjurar cualquier peligro de dominación euro-

[18] Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha, Siete años del tratado Unión Europea-México [TLCUEM]. Una alerta para el sur global, Transnational Institute [TNI], Ámsterdam, junio de 2007.

céntrica) a la asistencia técnica, pero poco más, hasta la denuncia de los peligros del capitalismo europeo. El poco más al que se hace referencia suele incluir el llamado “diálogo político”, un ingrediente necesario para realzar el valor de la negociación en marcha. Por lo general, los temas de los acuerdos suelen girar en torno a ciertas constantes unidireccionales (salvo en lo que se refiere a las cuestiones económicas y comerciales), como la consolidación del estado de derecho y el apoyo institucional para el fortalecimiento democrático, la cooperación económica (libre comercio, apoyo a las PYME, cooperación aduanera, propiedad intelectual y competencia económica), la lucha contra la desigualdad y la pobreza y a favor del desarrollo social y la cooperación científica, técnica, educativa y cultural. Sin embargo, en ninguna de las partes se encuentra la más mínima claridad conceptual que permita avanzar en dicho diálogo, por no hablar de avances concretos en la construcción de esa mítica “alianza estratégica birregional” de la que tanto se habla en las Cumbres ALCUE.

Esa falta de claridad conceptual es frecuente encontrarla en los más altos responsables políticos latinoamericanos. Un solo ejemplo. En la edición del Foro de Biarritz, celebrado en Santiago de Chile el 8 y 9 de octubre de 2007, tuvo lugar una discusión en torno a las relaciones UE y América Latina. En ella, el ministro de Exteriores argentino, Jorge Taiana, comenzó su intervención aludiendo directamente al conflicto que enfrenta a su país con el Reino Unido por el tema de las Islas Malvinas. De este modo, Taiana no sólo mandaba señales equívocas de qué espera su país del diálogo con la UE, sino también supeditaba la relación birregional, y toda su potencialidad, a la superación de un conflicto que debe resolverse en otras instancias y ante el cual la UE en su conjunto no puede dejar de apoyar la postura británica. Esa falta de perspectiva de la diplomacia argentina respecto al tema Malvinas, le llevó en su momento a no entender que Estados Unidos, en tanto socio de la OTAN, no iba a dejar de apoyar al Reino Unido tras la invasión argentina al archipiélago en 1992, en vez de mantenerse neutral, como vaticinaban insistentemente desde el Palacio San Martín (sede del Ministerio argentino de Exteriores).

Esta verdadera obsesión argentina por las Malvinas, no puede ser descrita de otra manera, ha llevado a la presidenta Cristina Fernández, a enviar una carta al nuevo primer ministro británico, David Cameron, en la que aludiendo a las exploraciones petroleras en el archipiélago le señalaba “Espero tenga usted la posibilidad de detener esas acciones en beneficio de una cooperación fructífera con mi país”. En vez de abogar por restablecer la negociación como centro de su política hacia las Malvinas, el gobierno argentino ha optado por la confrontación. De este modo, el 2 de abril de 2010, un poco más de un mes antes de remitir la mencionada misiva, y con ocasión del 28 aniversario de la invasión argentina a las islas, Cristina Fernández criticó a Gran Bretaña por su “ejercicio de colonialismo” en las Malvinas. En lo que a las relaciones birregionales se refiere, la actitud argentina pone en mala situación a los restantes países europeos y, a la larga, se presenta como un obstáculo para la consecución de los logros que reivindican.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

En lo relativo a las relaciones económicas, la UE sigue siendo un actor muy importante para América Latina, aunque en los últimos años su peso en el comercio exterior regional tiende a disminuir, especialmente como consecuencia del creciente papel jugado por Asia, especialmente de China e India, aunque no sólo estos dos países. Mientras Estados Unidos sigue teniendo su papel tradicional, los países europeos pierden algunas posiciones. En este apartado no se abordará en profundidad el estado actual ni la evo-

lución reciente de las relaciones comerciales ni de las inversiones, aunque se darán algunas cifras que permitan evaluar la importancia y naturaleza de la relación para las dos regiones involucradas.

La inversión extranjera directa (IED)

En lo que respecta a las relaciones económicas y financieras, la inversión extranjera directa (IED) europea en América Latina ha sido su aspecto más dinámico, especialmente desde la última década del siglo pasado[19]. En la segunda mitad de la década de 1990 los flujos de IED hacía América Latina y el Caribe crecieron muy rápidamente y llegaron a representar casi la mitad de lo recibido por los países en vías de desarrollo. Este período expansivo llegó hasta fines del siglo XX aproximadamente, y de la mano de varias crisis latinoamericanas, comenzando por la Argentina de 2000/2001, se produjo un reflujo que se prolongó hasta 2003. A partir de 2004 hubo una recuperación, aunque el nivel era muy inferior al de 1999, una tendencia que se mantuvo hasta 2008. En ese año la inversión internacional alcanzó casi los 150.000 millones de dólares. En la década de 1990 los flujos provenientes de los países de la UE, España fundamentalmente, superaron a los de Estados Unidos, y en la segunda mitad de la década la UE se convirtió en el principal inversor.

Si desagregamos las cifras de la inversión europea en la década de 1990, vemos como España alcanzó la posición de mayor inversor europeo en América Latina[20], seguida por Holanda y Francia.

[19] En este apartado se recogen los puntos de vista del informe "Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid", preparado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), ii/2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT Nº2-10.

[20] Ramón Casilda, La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990 – 2000, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2002.

En ese entonces la inversión española representó casi el 50% de la IED europea, aunque hay que señalar que una parte no menor de lo que se contabiliza como inversión holandesa fue de origen español, aunque por motivos financieros se canalizó a través de Holanda y de instituciones financieras holandesas. Por eso hay que tomar con cierta cautela la afirmación de que en el período 2003-2007 las inversiones originadas en Holanda se convirtieron en el principal componente de los flujos europeos, desplazando a un segundo lugar a la IED de las empresas españolas[21].

Las principales inversiones españolas se concentraron en los sectores bancario, energético y de telecomunicaciones. La inversión francesa, como la española, se dirigió en una medida bastante importante a los servicios públicos (electricidad, agua, gas, telefonía), en gran parte gracias a las políticas privatizadoras de la década de 1990. Los países de América del Sur, y en especial del Mercosur, fueron el principal destino de las inversiones de aquel entonces. Al mismo tiempo que se reforzaba el sector servicios, hubo una tendencia importante a la inversión en una serie de actividades vinculadas a la explotación/extracción de materias primas.

Si en los años 90 América Latina fue el principal destino de la IED europea, en el período 2004-2008, Asia fue el principal destino, seguido de América Latina, lo que habla, una vez más, del relativo interés que América Latina tiene para Europa, especialmente si la comparamos con otras regiones emergentes del planeta. En este período también se observan algunos cambios en la implantación de la IED europea en América Latina y también una mayor diversificación en cuanto a los países de origen y de destino.

En este último caso comienza a producirse una discriminación mucho más selectiva del destino de las inversiones, concen-

[21] CEPAL, La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007, Santiago de Chile, 2008.

trando Brasil, México, Perú, Chile y Colombia gran parte de los flujos de capital invertidos en la región. Pese a su tamaño, Uruguay y República Dominicana, por su estabilidad política e institucional y por sus tasas de crecimiento, también se han demostrado como destinos importantes. Por el contrario, países como Bolivia, Ecuador o Nicaragua han mostrado un entusiasmo mucho más reducido por parte de los inversionistas europeos. Inclusive Argentina o Venezuela, en este último caso con la excepción del sector petrolero, han conocido un importante declive en la llegada de IED europea.

Pese a la crisis financiera internacional, la IED europea mantuvo su tendencia ascendente y España continuó siendo el segundo inversor en la región, por detrás de Estados Unidos pero por delante de Canadá, Holanda y Japón. Sin embargo, la persistencia de la crisis ha provocado un importante descenso de la IED europea en América Latina en 2009, aunque las perspectivas para 2010 son algo más optimistas. En 2009 la IED en América Latina y el Caribe cayó un 42%, mientras que las primeras estimaciones de la CEPAL para 2010 hablan de un repunte que puede oscilar entre el 40 y el 50%[22]. En 2009 la región recibió u$a 76.681 millones, muy lejos del récord histórico de 2008, con u$a 131.938 millones. Pese a ello la inversión sigue siendo de baja calidad, ya que casi un 75% del importe de los nuevos proyectos de IED en manufactura están dirigidos a actividades de "intensidad tecnológica baja y media-baja", al tiempo que los proyectos de investigación y desarrollo siguen siendo escasos. Alicia Bárcena, secretaria general de la CEPAL alertó, sin embargo, de algunos riesgos relacionados con Europa: "Si la crisis griega se expande hacia España, por ejemplo, sí podría haber un impacto muy fuerte en la inversión extranjera directa que llega a América Latina".

[22] CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009, Santiago de Chile, 2010, http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/39419/P39419.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl.

El comercio exterior

En lo que respecta al comercio birregional, como señala el ya citado informe del SELA, en las dos últimas décadas "éste ha sido… poco dinámico, fuertemente concentrado y asimétrico"[23]. Entre 1993 y 1998 el comercio interregional se incrementó de forma sostenida, especialmente las importaciones latinoamericanas de productos europeos, que crecieron a un ritmo mayor a las exportaciones latinoamericanas a la UE. Las crisis económicas de algunos países latinoamericanos afectaron los intercambios y entre 2000 y 2002 se vivió una fase de estancamiento. Entre 2003 y 2008 el comercio birregional volvió a crecer en ambas direcciones, gracias a la fase de crecimiento sostenido de las economías latinoamericanas y a la revalorización de las materias primas y alimentos exportados por América Latina. Entre 2003 y 2008 las exportaciones latinoamericanas a la UE crecieron un 72%, y las importaciones un 68 %. El mencionado incremento de precios de las materias primas latinoamericanas condujo a la región a tener un saldo positivo en sus intercambios con Europa, aunque la crisis de 2008 se hizo sentir duramente a partir de la segunda mitad del año.

La anterior fase de crecimiento de los intercambios birregionales se interrumpió bruscamente a fines de 2008. En 2009 las exportaciones europeas a América Latina se redujeron en un 35%, mientras que las importaciones lo hicieron en un 27%. Pese a estos vaivenes, las características principales del comercio birregional se han mantenido, a tal punto que sigue lastrado por una fuerte concentración en los países que dominan los intercambios. Alemania, Francia, Gran Breta-

[23] "Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid", preparado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), ii/2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT Nº2-10, p. 18.

ña, Italia y España del lado europeo y Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia del lado latinoamericano. Estos 10 países sumaron en 2007 casi las tres cuartas partes del comercio birregional, lo que permite hablar de grandes desequilibrios en el interior de los dos bloques regionales concernidos.

El bajo dinamismo relativo es una de las notas características de los intercambios entre Europa y América Latina en las dos últimas décadas, que crecen menos rápidamente que el de las dos regiones con otras zonas del planeta. En realidad, la participación europea en el comercio latinoamericano ha tenido una tendencia declinante. En la segunda mitad de la década de 1980, más de la quinta parte del comercio exterior latinoamericano era con Europa. Esta proporción retrocedió en la década siguiente y a fines del siglo XX las exportaciones latinoamericanas a Europa eran poco más de la décima parte, mientras las importaciones no llegaban al 15%. En la primera década del siglo XXI Venezuela, Chile y México (estos dos últimos por los Tratado de Asociación firmados con la UE) fueron los únicos que incrementaron su presencia relativa en los mercados europeos. En el caso de las importaciones, sólo México pudo incrementarlas.

El retroceso europeo se ha producido como consecuencia del aumento asiático en el comercio exterior latinoamericano. Pese a ello, la UE (de forma agregada) se mantiene como el segundo socio comercial de América Latina. Con todo, las exportaciones e importaciones de América Latina hacia y desde Europa se mantienen en cifras que oscilan entre el 5 y el 7%.

Al igual que en otros aspectos de la relación birregional, el comercio también se caracteriza por su gran asimetría. Mientras las importaciones latinoamericanas de productos europeos se centran básicamente en productos manufacturados (cerca del 85%), las exportaciones giran en torno a los productos primarios, un 40%, una proporción mayor que la existente con otras regiones del mundo.

LA COOPERACIÓN REGIONAL: LA HISTORIA DE UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA

Si algo define mejor que nada a la cooperación entre Europa y América Latina es la asimetría, al igual que en tantos otros aspectos de la asociación birregional. Más allá de las buenas palabras, una parte importante de la cooperación se traduce en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Es verdad que en los últimos años las cosas se han complicado por dos factores. El primero, la condición de “países de renta media” de la mayor parte de los latinoamericanos, lo que reduce las posibilidades de cooperación con ellos. De acuerdo con esta definición muy pocos países latinoamericanos están en condiciones de recibir ayuda. Es el caso de Nicaragua o Haití, que se encuentran entre los más pobres de la región, aunque otros como Bolivia son incluidos en el grupo de los de renta media, pese a sus grandes desigualdades de todo tipo. Sin embargo, España ha planteado la necesidad de que se mantenga la cooperación con buena parte de los países latinoamericanos debido a sus profundas desigualdades económicas, sociales y regionales, que hacen compatible la existencia de grandes bolsones de pobreza con rentas superiores a la media de los países en vías de desarrollo. España se ha convertido en el principal país europeo en AOD a América Latina y el segundo mundial, con el 23% del total contabilizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE entre 2006 y 2008, a una distancia cada vez más corta de Estados Unidos, el 31% en el mismo período. Sin embargo, en 2008 España, con u$a 1.976 millones, se convirtió en el primer donante en la región, superando a Estados Unidos, que aportó u$a 1.871 millones[24].

[24] Anna Ayuso y Christian Freres, Memorando OPEX Nº 138/2010, “La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida

En segundo lugar una situación que tiende a agravarse a partir de los recortes que están sufriendo las distintas oficinas de cooperación de los países europeos. Esta situación ha llevado a que la AOD pierda peso frente a otros flujos externos, como la IED o las remesas de emigrantes. Suecia, Gran Bretaña y Dinamarca son claros ejemplos de países europeos que han reducido su presencia en la cooperación europea en América Latina. Dinamarca había ejercido junto a España un papel de liderazgo en la cooperación europea en Bolivia, lo que agrega más importancia a su decisión de retirarse del país andino. Los programas de ajuste impuestos en varios países europeos también afectarán los fondos del desarrollo. En el caso de España, en mayo de 2010 se aprobó un recorte inicial de 600 millones de euros en dos años, que eventualmente podría ser ampliado. De todos modos, esta cantidad afectará sensiblemente los fondos de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo). Pese a ello, el gobierno español se comprometió a no tocar los fondos comprometidos con la reconstrucción de Haití.

Los Objetivos del Milenio han llevado a centrar la AOD europea en África, lo que ha supuesto un retroceso importante de la cooperación europea con América Latina. Incluso en la cooperación española, que sigue teniendo en América Latina una de sus mayores prioridades, el peso de África ha crecido de una forma imparable en los últimos años. Por eso es necesario que la cooperación se adapte a los Tratados de Asociación que se firmen.

Un elemento importante fue la discusión en torno a la cohesión social. La UE intentó replicar en América Latina algunos mecanismos y programas de cohesión social que tanto éxito le ha-

con la calidad", http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-138-2010-la-cooperacion-con-america-latina-hacia-una-estrategia-europea-comprometida-con-la-calidad

bían dado en su propia experiencia. Sin embargo, entre Europa y América Latina comenzó una especie de diálogo de sordos, donde las partes hablaban de cosas distintas, y al final la cuestión de fondo era la de quién iba a pagar los programas. Por un lado, muchos latinoamericanos prefirieron hablar de inclusión social en vez de cohesión, iniciando una discusión dialéctica, mientras otros rechazaban frontalmente el concepto por considerarlo imperialista. Por el otro lado, los países más grandes de la región, comenzando por Brasil, argumentaban repetidamente que carecían de los recursos necesarios como para financiar programas de ese tipo, aunque están desarrollando de forma creciente proyectos y programas de cooperación sur – sur, una realidad que afecta a países tan diversos como Brasil, Venezuela, Chile, Colombia o Argentina[25].

La creación del Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur) es apenas un intento de acallar aquellas voces discrepantes en el seno de la organización, especialmente aquellas que desde los países chicos (Uruguay y Paraguay) se rebelan contra los privilegios de los grandes (Brasil y Argentina). Según su definición oficial se trata de un fondo para financiar proyectos en beneficio de las economías menores del bloque y sus objetivos buscan promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración. El Focem está operativo desde 2006 y "constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes —no

[25] Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad, Ediciones La Catarata, Madrid, 2010.

reembolsables— con un monto total de USD 100 millones. En 10 años de duración, el Focem tendrá disponible recursos totales por casi USD 1.000 millones”[26]. A todas luces se trata de una cifra bastante exigua, que dificulta cumplir con las metas fijadas y mantiene vivo el resentimiento de los países menores que siguen sin ver satisfechas sus principales demandas.

Desde 2002, cuando fue incluida en el Tratado de Maastricht, la política de desarrollo europea se ha planteado la construcción de un sustrato común, basada en una estrategia europea que contemple los principios de coordinación, complementariedad, coherencia y subsidiariedad. En 2005 se aprobó el Consenso Europeo de Desarrollo, que definía objetivos comunes para todos los países miembros y no sólo para la UE, en la búsqueda de una mayor coherencia política. El Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, sancionado en 2007, quiso avanzar en una estrategia común que mejorara los resultados de la cooperación e incrementara la capacidad de influencia y la visibilidad de la UE como actor global. En la búsqueda de una mayor complementariedad entre los donantes, cada país se centrará en pocos países y sectores receptores, pero evitando un descenso del volumen global o por país.

La aplicación del Tratado de Lisboa desde fines de 2009 y la puesta en marcha de un nuevo entramado institucional, que afecta directamente la política exterior comunitaria, nos enfrenta a una nueva realidad, todavía de alcance incierto. Una opción planteada fue la de hacer converger la política exterior y la ayuda al desarrollo, que permitiera poner bajo el paraguas comunitario el Fondo Europeo de Desarrollo. Sin embargo esto no fue posible, tanto por las resistencias de la Comisión, como por Catherine Ashton, la Alta Representante de Política Exterior. Mientras la Comisión mantiene la

[26] http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=385&site=1&channel=secretaria&seccion=7

Política de Desarrollo con los países ACP en una dirección separada, lady Ashton asume la Política Exterior y de Seguridad Común. En este contexto Europeaid se mantiene como la agencia ejecutora de toda la AOD comunitaria. Habrá que ver cómo influirá en estas cuestiones la puesta en marcha del servicio exterior europeo y la creación de embajadas comunitarias, todo lo cual podrá influir directamente en las políticas de cooperación sobre el terreno.

¿CÓMO QUEDAN LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA TRAS LA CUMBRE DE MADRID?

La VI Cumbre ALCUE se celebró el 18 de mayo en Madrid bajo el lema “Hacia una nueva etapa de asociación bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”. Por tanto, se centró, de forma monográfica, en torno a los temas de innovación, desarrollo tecnológico y desarrollo sostenible, una temática similar a la abordada en la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en El Estoril, Portugal, en diciembre de 2009. A esto se agregó el cambio climático y las migraciones, y algunas otras cuestiones incluidas oficialmente en la agenda o tratadas de forma extraoficial en los pasillos. De este modo se podría hablar de una cierta línea de continuidad entre ambas reuniones, Madrid y Estoril. Los objetivos que se propuso el gobierno español para la Cumbre eran muy concretos y pasaban, en primer lugar, por el relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas, que conocieron un parón importante después de los atentados del 11-S de 2001 y del proceso de ampliación de la UE y del largo camino que desembocó en la firma del Tratado de Lisboa.

De forma paralela a la Cumbre, entre el domingo 16 y el miércoles 19 de mayo se celebraron diversas cumbres bilaterales o birregionales, así como un sinnúmero de encuentros bilaterales en-

tre los presidentes de ambas orillas del Atlántico. De todos los foros realizados destacan los mantenidos por la UE con Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Cariforum, así como las reuniones bilaterales con México y Chile.

Para hacer efectivo el propósito general de la presidencia española se fijaron una serie de objetivos secundarios, centrados en la firma de tratados de asociación entre la UE y el SICA y algunos países de la CAN (Perú y Colombia y de ser posible también Ecuador). También se propuso el relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, aunque dada la larga historia que este tema acarrea resulta bastante difícil que una vez reiniciadas las negociaciones se llegue a algo concreto. Otro punto importante en la agenda de la Cumbre fue el lanzamiento de la Fundación Eurolatinoamericana, aunque no hubo acuerdo sobre el lugar donde debería estar su sede, que se disputaban Alemania, Francia e Italia. Pese a algunas manifestaciones iniciales quedó aparcada la modificación de la posición común europea sobre Cuba, un tema de difícil manejo, que se agravó tras la muerte del disidente cubano Orlando Zapata Tamayo en huelga de hambre. Esta situación ha convertido en imposible, de momento, cualquier abordaje consensuado del problema cubano.

En líneas generales se puede hacer un balance positivo de lo ocurrido en España (Madrid y Santander) durante los cuatro días de reuniones para estimular la relación birregional, así como en los logros alcanzados por la presidencia española en la organización del evento. El intenso trabajo de largos meses invertido por los responsables de América Latina en el ministerio de Exteriores se tradujo en el éxito de la Cumbre. Es verdad que algunos mandatarios, de ambas orillas, no se hicieron presentes, pero no se puede hacer depender el éxito o fracaso de estas reuniones de una mera cuestión cuantitativa (relación de presentes y ausentes, o acuerdos alcanzados con las diferentes partes).

Desde la óptica española los principales objetivos fueron cumplidos, comenzando por el máximo, relanzar la relación entre Europa y América Latina. También se alcanzaron otros logros no menos importantes, como la firma del Tratado de Asociación con América Central, el primero de su tipo, que se agrega al acuerdo ya en marcha con el Cariforum, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú, o el anuncio formal de reanudar las negociaciones entre la UE y Mercosur. También hay que mencionar la creación de la Fundación Eurolat o la puesta en marcha del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL o LAIF en inglés), que permitirá a organismos financieros internacionales, como la CAF, canalizar recursos a obras de infraestructura. Una de las grandes innovaciones de esta Cumbre fue la redacción y aprobación de un "Plan de Acción 2010-2012"[27], que intenta garantizar el cumplimiento de lo acordado en la Cumbre y su seguimiento hasta la próxima reunión, la VII, a celebrarse en 2012 en Santiago de Chile.

Sin embargo, pese a todos estos importantes logros, que suponen avances innegables en la construcción de la relación birregional, hay que señalar algunas paradojas relevantes. La primera es que pese a los éxitos alcanzados no se han dado pasos significativos en la conformación de la alianza estratégica, la gran meta buscada por algunos y recogida en la Declaración Final. El nuevo presidente chileno, Sebastián Piñera, en parte condicionado por su condición de novato en estas lides, pero también por ser el responsable de la VII Cumbre, a celebrarse en 2012 en Santiago, calificó el proceso birregional como "demasiado lento" y se comprometió a renovar el diálogo de una forma consistente con los retos de la sociedad de la información, de forma de adecuarlo a los retos del siglo XXI.

[27] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf

La segunda paradoja pasa por el compromiso español con la Cumbre y, obviamente por la relación birregional, junto a la inadvertida presencia en Madrid, casi clandestina, de Catherine Ashton, la alta representante de la Unión Europea para la política exterior y la seguridad común. Es verdad que el protocolo de la Cumbre, adaptado a la nueva realidad del Tratado de Lisboa, no le daba demasiado juego entre Rodríguez Zapatero, Durao Barroso y van Rompuy, pero hubiera sido de agradecer un mayor compromiso suyo, así como una declaración formal de su departamento que permitiera saber más claramente qué papel le asigna a América Latina en el conjunto de la política exterior europea. No basta con que España y Portugal quieran impulsar la relación, es necesario que las altas instancias de Bruselas se comprometan al respecto.

La última paradoja reseñable se vincula al síndrome del perro del hortelano. Desde esta perspectiva se insiste en el hecho de que si la UE no avanza en la negociación subregional con América Latina hay que apuntar a las debilidades del proyecto, pero si negocia bilateralmente hay que recordar que de esa forma atenta contra la integración regional y potencia la pobreza. Este fue el mensaje lanzado por el presidente de Bolivia Evo Morales en un mayestático desayuno, en el cual acusó, sólo con recortes de prensa, a un partido político español de financiar un supuesto golpe de estado, existente sólo en su imaginación. Dijo Morales que la UE dividía a la CAN. Algo similar expresó Intermon Oxfam, que denunció los acuerdos multipartes con Colombia y Perú por ser un obstáculo para eliminar la pobreza y la desigualdad y no permitir la defensa de los derechos humanos. Su portavoz concluyó: "Esos pactos debilitan a la Comunidad Andina, en clara contradicción con el mandato de la UE de promover procesos de integración regional".

Por eso Bolivia se negó a que la CAN negociara con la UE ninguna cuestión comercial que tuviera algo que ver con el libre comercio. En una rueda de prensa en Madrid Morales afirmó tajante: "Bolivia jamás va a negociar el saqueo de nuestros recursos naturales", convencido como está de que hay una conspiración en marcha para esquilmar a su país. En esta línea, su gobierno observó el acuerdo alcanzado en Madrid y presentó una reclamación ante el tribunal de Justicia de la CAN. El problema es, con aliados como éste, cómo avanzar en una asociación estratégica que supone un alto grado de confianza entre las partes y, sobre todo, una mayor sintonía entre los líderes.

La falta de simetría en la relación birregional también se ha trasladado, como ya se ha señalado, a la calidad del diálogo político entre las partes. Pese a las grandes limitaciones europeas en la construcción de una política exterior común, acentuadas durante años por las dificultades de avanzar en el proceso constitucional y a la hora de aprobar el Tratado de Lisboa, junto a las distorsiones introducidas por el proceso de ampliación de 15 a 27 miembros, lo cierto es que al menos formalmente la UE habla con una sola voz. De este modo, es la Comisión Europea, a través de sus comisarios y funcionarios, quien expresa en las Cumbres ALCUE los puntos de vista europeos. A partir de ahora será la Alta Representante. Por el contrario, América Latina y el Caribe tienen tantas voces como gobiernos participantes y cada una de ellas se expresa en función de sus propios intereses, aunque éstos se opongan a los planteamientos generales. Esto ocurrió con la postura boliviana al comienzo de las negociaciones entre la CAN y la UE y se ha seguido expresando en la cita de Madrid. De haber existido una postura más rígida por parte de los negociadores europeos la intransigencia boliviana hubiera hecho descarrilar unas negociaciones que, cuanto menos, se estimaban cargadas de problemas y dificultades. De este modo, resulta al menos complicado avanzar en el diálogo birregional.

De esto queda plena constancia en lo ocurrido en las Cumbre ALCUE de Viena y Lima, y también en la Cumbre Iberoamericana de El Estoril, donde se pusieron de manifiesto las crecientes

contradicciones que cruzan la región y dividen a los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, la actitud cada vez más confrontacionista del gobierno de Hugo Chávez no sólo debilita la existencia de una posición común latinoamericana, sino también hace cada vez más difícil el diálogo con Europa. Gracias al apoyo de Bolivia, Cuba y Nicaragua (y al un poco más matizado de Ecuador), la postura de Venezuela en estos foros se ha visto reforzada. La ausencia en Madrid de los presidentes de Cuba y Venezuela, Raúl Castro y Hugo Chávez, facilitó la dinámica de las reuniones y redujo el tono confrontacional de algunas disputas.

En la Cumbre Iberoamericana de El Estoril la reunión fue dominada por el tratamiento de la cuestión hondureña y la legitimidad del nuevo gobierno electo. Si bien el tema no estaba incluido en la agenda oficial, fue omnipresente tanto en las reuniones oficiales como en los pasillos. Con anterioridad al inicio de la misma, algunos países de la Unasur, comenzando por Brasil, Ecuador y Argentina, propusieron boicotear la Cumbre si el presidente hondureño, Porfirio Lobo, asistía a la misma. La renuncia de Lobo de asistir a la Cumbre ALC UE, y limitar su presencia en Madrid únicamente a la Cumbre con América Central permitieron sortear la amenaza de boicot. Pese a eso la postura de Brasil y otros países sudamericanos en la defensa de la "pureza democrátrica" está llegando a extremos ridículos, comenzando por el hecho de que los pares regionales de Lobo, los presidentes centroamericanos, comenzando por Daniel Ortega, han decidido pasar página y normalizar las relaciones. También hay que mencionar la ausencia, por el mismo motivo, del flamante secretario general de la Unasur, Néstor Kirchner, a la Cumbre de donantes con Haití celebrada en Punta Cana, República Dominicana, a comienzos de junio. Causa estupefacción que la tan cacareada solidaridad sudamericana con el pueblo haitiano se subordine a consideraciones como ésta. Fue interesante, en lo relativo a la propuesta de Brasil y

Ecuador de boicotear la Cumbre ALCUE, la dura posición de José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, que les recriminó a los presidentes Lula y Correa su postura, adoptada sin haber consultado previamente al conjunto de la región, comenzando por los países centroamericanos, los más directamente involucrados en el tema.

La negociación de los Tratados de Asociación

América Central

En lo relativo a la firma de los tratados de asociación hay que señalar que, por distintos motivos, cada proceso ha conllevado una dinámica propia y presenta un conjunto de circunstancias especiales, que requieren un análisis más detallado. De los tres procesos mencionados, el más adelantado hasta mediados de 2009 era el que se negociaba con la SICA más Panamá, un dato revelador de la importancia que se le concedía al acuerdo. Todas las previsiones hechas por aquel entonces llevaban a pensar que en mayo de 2010, durante la Cumbre de Madrid, se iba a firmar el Tratado de Asociación correspondiente. Sin embargo, el golpe en Honduras y la dura postura asumida por España, en particular, y la UE, en general, que se sumaron a la condena del golpe y ordenaron el retiro de sus embajadores, paralizaron las negociaciones durante bastantes meses. A fin de enero de 2010, tras la toma de posesión del nuevo gobierno de Porfirio Lobo, se dijo que era el momento de retomar las negociaciones, especialmente después de que España, Francia, Italia y Alemania hayan decidido el retorno de sus embajadores a Tegucigalpa.

En los primeros meses de 2010 una cuestión pendiente era la de si habría tiempo suficiente para concluir las negociaciones. En este sentido, la paz del banano fue una señal esperanzadora, aunque se mantuvieron abiertos otros frentes. Nicaragua finalmente

se sumó a las posiciones de El Salvador, Guatemala y Costa Rica a fin de normalizar la situación y permitir el pleno reconocimiento del gobierno Lobo. Pero la actitud recalcitrante de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela; así como de ciertas instituciones hondureñas partidarias de impedir a toda costa el regreso de Zelaya, no están ayudando nada. En el último tramo de la negociación los problemas comerciales, pese al tamaño reducido del mercado centroamericano, junto a las cuestiones migratorias se mostraron de forma descarnada y estuvieron a punto, en más de una ocasión, de descarrilar las negociaciones. Una semana antes de la Cumbre, el presidente de El Salvador, Mauricio Funes, condicionó la firma del Tratado de Asociación al reconocimiento de las asimetrías económicas entre Europa y América Central y al respeto a los derechos de los inmigrantes centroamericanos: "Yo no puedo anticipar qué es lo que va a pasar, lo que sí es que no podemos suscribir un Acuerdo de Asociación donde la Unión Europea no reconozca las asimetrías y que al final resulten afectados nuestros productores nacionales; eso nunca lo va a hacer este Gobierno"[28]. Los últimos cuatro días los negociadores estuvieron trabajando casi sin descanso, y finalmente debido a la gran presión política de las partes pudieron destrabarse las barreras económicas, lo que permitió la firma del Tratado en la Cumbre UE – América Central.

La Comunidad Andina (CAN)

Si América Latina está dividida internamente, estos problemas quedan reflejados de un modo aún más dramático en el seno de la CAN, especialmente tras el abandono de Venezuela de la

[28] http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGTPjxbaU0LOO_ZeamL9Or_poGZg

Comunidad en abril de 2006[29]. Por un lado encontramos a Perú y Colombia, que han negociado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y por el otro a Bolivia y Ecuador, más resistentes a cualquier apertura comercial, aunque la postura de éste último es menos beligerante que la del primero. Esta situación se refleja en la negociación del Tratado con la UE. Bolivia se negó de plano a negociar, salvo que la UE reconociera su "especificidad", algo que se aceptó para evitar problemas de gobernabilidad en el país andino, ya que muchos países de la UE todavía ven con buenos ojos el experimento multiétnico y plurinacional de Evo Morales, especialmente desde la perspectiva de la promoción de los derechos indígenas. Finalmente el gobierno de Evo Morales decidió no seguir adelante con las conversaciones en marcha, lo que condenó a la CAN a no tener una posición unitaria en su negociación con la UE. El presidente ecuatoriano Rafael Correa ha mantenido una postura más ambivalente, acercándose y alejándose de la negociación según la coyuntura, especialmente en función de los problemas internos que afronta.

Finalmente la UE ha negociando con Perú y Colombia, lo que permitió la firma de sendos acuerdos multipartes, que dejan la puerta abierta, si finalmente ocurre lo mismo con Ecuador, más probable, y con Bolivia, más improbable, a extender los acuerdos al ámbito de la CAN. Sin embargo esto no impidió que Evo Morales acusara públicamente en Madrid a la UE de ser la directa

[29] Carlos Malamud, "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional", Real Instituto Elcano, ARI Nº54, 63 y 81/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+54-2006; http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006 y http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+81-2006.

responsable de la fractura de la CAN. Lo interesante de esta situación es que ha llevado a modificar la doctrina de la UE en relación con América Latina. Tradicionalmente, y en su esfuerzo de impulsar la integración regional, la UE había mantenido la teoría de que sólo negociaba con instancias de integración subregional y se negaba a hacer lo propio con países individuales. Paradójicamente, los dos únicos Tratados de Asociación firmados lo han sido con México y Chile, lo que habla de una clara contradicción en el tema. Sin embargo, a la vista de la ruptura producida en la CAN y del riesgo de perjudicar y marginar a aquellos países, como Colombia y Perú, que sí querían intensificar su relación con Europa, se ha decidido cambiar el criterio hasta ahora predominante y aceptar la existencia de relaciones bilaterales. Queda por ver, finalmente, qué actitud adoptará Ecuador, y más después de solucionados los conflictos con el banano, lo que, al menos en teoría, debería facilitar un nuevo acercamiento.

Sin embargo, han aparecido voces discrepantes sobre el cambio de la posición europea. Por ejemplo, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en sintonía con las posiciones más radicalmente contrarias a cualquier acuerdo que suene a libre comercio, en línea por lo expresado por los países del ALBA, se expresó de forma concluyente: "La aprobación de un acuerdo multipartes entre la Unión Europea (UE) y los países Andinos (Perú y Colombia) no fortalecería las posibilidades de integración horizontal entre naciones, sino que se limitaría a facilitar flujos comerciales asimétricos, a asegurar la garantía jurídica de las inversiones europeas, buena parte de ellas orientadas a actividades extractivas en materia minera, energética y petrolera, y a ampliar las oportunidades de las empresas europeas en nuevos campos de crecimiento como la propiedad intelectual. Las mayores garantías para las inversión europea incidirían negativamente en la garantía de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, y podrían afectar seriamente a la población civil

víctima del conflicto armado"[30]. Argumentaciones de este tipo no tienen en cuenta que el cambio en la doctrina europea respecto a los tratados con América Latina se hizo precisamente teniendo en cuenta pedidos expresos de la contraparte. Por otro lado desconocen el hecho de que los sectores europeos perjudicados por el tema han sido bastantes reacios a la apertura de los mercados, y que también hay ganadores, y muchos, del lado latinoamericano.

En lo relativo a Ecuador, un punto importante en la agenda de negociación es el desarrollo del proyecto ITT Yasuní, de los campos de petróleo de Ishpingo Tambococha Tiputini, que el gobierno de Rafael Correa plantea no explotar a cambio de una compensación económica de los países desarrollados. La iniciativa Yasuní persigue dejar sin explotar unos 850 millones de barriles de crudo, que significarían más de US$ 6.000 millones. Según el proyecto, Ecuador dejaría intactas las reservas de petróleo si la comunidad internacional otorga el 50% de dicho monto. La ex presidenta del Parlamento Andino y ex candidata presidencial de Ecuador Ivonne Baki, que integra el equipo negociador de la iniciativa Yasuní-ITT junto a la ex ministra de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinosa, opinó que es una "obligación" de las naciones industrializadas colaborar con ese proyecto para mantener el petróleo bajo tierra.

En la ronda previa de negociaciones Alemania, España, Bélgica, Francia y Suecia habían ofrecido participar en el proyecto con sus contribuciones económicas, pero habían exigido a cambio que el dinero integrara un fideicomiso vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que la administración de los fondos recaudados fuera transparente y hubiera sufi-

[30] Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, "Impactos y tendencias del 'Acuerdo multipartes' entre Perú y Colombia, y la UE en Colombia". Una mirada desde los derechos humanos", http://www.pidhdd.org/colombia/index.php?option=com_ content&task=view&id=80&Itemid=65

cientes mecanismos de control por parte de los países donantes. Esta cuestión no fue del agrado del presidente Correa, lo que provocó la renuncia, o el cese, del ministro de Exteriores Fander Falconí. Al retomar Correa el control del proyecto se planteó diversificar las fuentes de financiación con el claro objetivo de suavizar las demandas de los donantes. De allí que pensara en los países árabes y en otros productores de petróleo como posibles aportantes de dinero. De este modo, el vicepresidente ecuatoriano, Lenin Moreno, anunció que visitará Irán, los Emiratos Árabes y Turquía para promocionar el proyecto Yasuní. Si bien España ya anunció que mantenía intacto su interés por aportar a la iniciativa, es más difícil que países como Alemania, Francia o Suecia mantengan sus posturas de ingresar Irán en el grupo de los contribuyentes.

Mercosur

Volviendo a la negociación de los tratados de asociación, Mercosur es un caso especial, dado el largo tiempo de estancamiento que llevan las negociaciones, iniciadas en 1999 e interrumpidas en 2004, y el enquistamiento de las respectivas posiciones. Durante muchos años la firma de cualquier acuerdo fue prácticamente imposible. Por un lado, Brasil y Argentina insistían en reducir el impacto negativo de la PAC (Política Agraria Común) en el acceso de sus productos a los mercados europeos, mientras la UE insistía en que quería reducir el proteccionismo de Mercosur en las áreas de bienes y servicios, especialmente en lo relativo a las compras públicas. Este punto fue presentado por los europeos como el verdadero obstáculo para avanzar en las negociaciones, mientras los sudamericanos denunciaban el proteccionismo agrario europeo.

Mientras estuvieron abiertas las negociaciones en torno a la Ronda de Doha, éstas sirvieron de coartada para no avanzar en la negociación y para postergarla hasta después de la firma de un acuerdo de la OMC. Este juego se ha acabado y finalmente en Madrid se consiguió, después de arduas negociaciones, anunciar el relanzamiento de la negociación. Sin embargo, dados los problemas preexistentes, el futuro es bastante incierto, pese a la voluntad de las partes de llegar a un acuerdo político. El relanzamiento de las negociaciones, que en si mismo no garantiza una conclusión exitosa, fue posible gracias al empeño de la presidencia semestral española y también, por distintos motivos, de la presidencia pro tempore de Mercosur en manos argentinas.

Sin embargo, hay en la actualidad algunos factores nuevos que permiten albergar una cierta dosis de optimismo, bien que no muy amplia. Entre ellos el factor China no es menor. Si bien es verdad que China se ha convertido en un mercado importante para las exportaciones de los países del Mercosur, especialmente para Argentina y Brasil, también es cierto que ninguno de sus gobiernos quiere quedar totalmente a merced del coloso asiático. En este sentido, las restricciones puestas por las autoridades chinas a las importaciones de aceite de soja argentino, aduciendo motivos sanitarios, sólo fue una retaliación de las trabas levantadas por Argentina a la importación de manufacturas baratas de procedencia china. Curiosamente Brasil se ha puesto del lado argentino, lo que expresa, por un lado, una postura más prudente que el excesivo voluntarismo del pasado, y, por el otro, el deseo de diversificar los mercados. Desde esta perspectiva la relación con Europa es importante.

Los temas conflictivos: Cuba y el papel de España

El otro gran problema que planeaba sobre la Cumbre era el de la relación con Cuba, aunque no hubiera estado incluido en la agenda oficial. Sabido era el interés del gobierno español en modificar

la posición común, aunque también estaban claras las limitaciones existentes, comenzando por la necesidad de adoptar la decisión por consenso de los 27 países de la UE. Las resistencias de algunos países europeos, como la República Checa o Gran Bretaña, a dar un paso semejante si previamente no hay pasos claros de las autoridades cubanas en lo referente al respeto de los derechos humanos y a favorecer una apertura democrática, son sobradamente conocidas. Pero también hay otros países, como Francia, que mantienen posturas más o menos similares a lo planteado por España. Como suele ser normal en las discusiones comunitarias, muchos países se esconden detrás de aquellos que mantienen las posturas más abiertas. De todos modos, la muerte del opositor cubano Orlando Zapata Tamayo en huelga de hambre ha convertido en prácticamente imposible avanzar en el tratamiento de la cuestión cubana, al menos entre los países europeos. En este punto incide considerablemente la postura latinoamericana de respaldar el reingreso de Cuba en el sistema panamericano, una postura, que a diferencia de la europea, no presenta exigencias de ningún tipo a las autoridades cubanas.

Otro tema importante es el del protagonismo de España en la política europea hacia América Latina. Es indudable que por el interés español en la región, su presencia económica y diplomática y los tradicionales lazos con los países del área, los puntos de vista españoles son tenidos en cuenta. Sin embargo, lo relevante es saber si esto es suficiente como para "españolizar" la agenda latinoamericana de la UE. Al respecto han surgido algunas voces críticas que tienden a cuestionar el alcance de la política española hacia América Latina, o inclusive la falta de política[31]. A esto se une un factor añadido y es que en los últimos tiempos la política exterior, y la política hacia América

[31] Susanne Gratius, "Why does Spain not have a policy for Latin America?", FRIDE, http://www.fride.org/publicacion/706/por-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina.

Latina no es una excepción sino todo lo contrario, especialmente en temas controvertidos, se ha convertido en materia de lucha política interna entre los principales partidos políticos. La ausencia de una política de estado en lo relativo a América Latina dificulta aún más la posibilidad de "españolizar" la agenda regional de la UE.

En esta situación, tanto las declaraciones oficiales de la Comisión, como la lógica al interpretar los hechos más arriba mencionados, indican que se pasará a una dinámica de mayor peso bilateral en las relaciones UE – América Latina. El reconocimiento de Brasil, México y Chile como aliados estratégicos de la UE también lo confirma. Es indudable que estas cuestiones van a repercutir igualmente en las relaciones entre España y América Latina, que tenderán, de forma paralela, a una bilateralización creciente. La cuestión de fondo es saber si tanto España como la UE sabrán estar a la altura de las circunstancias.

CONCLUSIONES

Hasta la fecha, las relaciones entre la UE y América Latina han estado dominadas por el peso de los tópicos y la omnipresencia del voluntarismo y las buenas intenciones. Las Cumbres ALCUE, nacidas a finales del siglo XX, intentaban dar respuestas a un mundo distinto del actual y con una realidad latinoamericana, una realidad europea e inclusive una realidad internacional bastante diferentes de las presentes. Por eso debería comenzar un proceso que permita replantear en profundidad y redefinir la naturaleza de dicha relación y los objetivos factibles de ser cumplidos. No se trata de incidir en discusiones de temas generales, que den lugar a declaraciones cargadas de buenas intenciones, sino de intentar promover aquellos temas sensibles para ambas partes, que permitan consolidar una relación importante para ambos.

Uno de los objetivos de la presidencia semestral española de la UE fue la de relanzar las relaciones entre Europa y América Latina, o dicho de otra manera, volver a situar a América Latina en el radar de Europa. Este objetivo, que ha sido cumplido, también ha sido asumido por Bélgica y Hungría, los países con los que España comparte el ciclo de tres presidencias encadenadas de la UE, una novedad en la organización institucional europea, y que buscan, en el contexto de la puesta en vigor del Tratado de Lisboa, darle a las presidencias rotatorias una mayor continuidad. Es posible, tras la profunda crisis regional en la que está sumida Bélgica, y del cambio de gobierno ocurrido en Hungría, que afecta a todos los niveles de la administración, que el papel español sea más relevante en la relación birregional. Más allá de que en la Cumbre de Madrid comenzó a plasmarse el nuevo diseño institucional europeo surgido del Tratado de Lisboa, que implicó la presencia simultánea en la misma del presidente permanente Herman van Rompuy y del presidente de la Comisión Europea, Juan Manuel Durao Barroso, lo cierto es que ésta se celebró en un momento muy particular de la relación birregional. No sólo porque las turbulencias de la crisis económica persisten y las incertidumbres de la crisis griega sobre el euro siguen planeando, sino también porque el tiempo de observación que muchos gobiernos europeos habían dado a algunas experiencias latinoamericanas está llegando al límite. Esto no significa ni que se rompan o endurezcan las relaciones, sino que la paciencia con algunas experiencias populistas comienza a agotarse frente a lo que se observa como una deriva crecientemente autoritaria en lugar de experiencias propias de las idiosincrasias de unos pueblos diferentes.

En este sentido, vale la pena no perder de vista las fricciones crecientes con algunos países y por distintos motivos con Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia (pese a las simpatías y esperanzas que todavía sigue despertando su peculiar proceso político), Ecuador e incluso Argentina (Malvinas es un punto de fricción importante con el Reino Unido, pero hay otras áreas de conflicto, como la cuestión con Italia por la deuda externa o con España por el trato dado a algunas empresas). También ha incidido en la forma en que se desarrolló la Cumbre la profunda fractura existente entre los países del ALBA, y sus satélites, con el resto de la región. En este sentido, la gran diferencia con la Cumbre de Lima fue la presencia del nuevo presidente de Chile, Sebastián Piñera, y el cambio de gobierno ocurrido en Honduras tras el derrocamiento de Manuel Zelaya. Lo que está ocurriendo hasta la fecha es un proceso que podríamos denominar de "dos velocidades", en el cual los principales países del ALBA, Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador, han terminado autoexcluídos de las negociaciones con la UE. Habrá que ver qué ocurrirá en el futuro.

Lo actuado en las últimas Cumbres conduce al riesgo de "ritualizarlas", convirtiéndolas en un mero ejercicio periódico, donde se dan cita los jefes de estado y de gobierno de ambas regiones, y se aprueba una larga e inefectiva declaración final previamente negociada por las cancillerías involucradas. Este ejercicio corre el riesgo de esterilizar las Cumbres y convertirlas en algo muy lejano para los ciudadanos de ambas orillas del Atlántico.

En la actual coyuntura es obvio que resulta muy difícil, si no imposible, avanzar en la construcción de una alianza estratégica entre las dos orillas del Atlántico. No se trata sólo de las contradicciones existentes entre los países de los dos bloques, que son importantes, sino también, de las profundas divisiones en el bloque latinoamericano. A esto se agregan las posturas confrontacionales de los países del ALBA, algunos de los cuales rechazan de plano su pertenencia a la civilización occidental, mientras que otros denuncian a la UE por sus posturas imperialistas, capitalistas, depredadoras del medio ambiente o inclusive capaces de propiciar invasiones contra territorio latinoamericano.

Si del lado europeo las líneas maestras del diálogo y sus objetivos generales están algo más claras, no pasa lo mismo desde la perspectiva latinoamericana. Por ello, no es raro escuchar a muchos responsables políticos europeos la idea de que es a América Latina a quien le toca señalar claramente su voluntad de avanzar en la relación birregional. Siendo esto cierto, sería de agradecer, al mismo tiempo, una mayor clarificación de posturas por parte de las más altas instancias comunitarias. Sin embargo, en la medida que haya un ánimo constructivo por ambas partes, será posible ir dando pasos importantes en algunas cuestiones globales, como el narcotráfico o el cambio climático. Pero para que estas cuestiones avancen es necesario un diálogo franco y sin afanes propagandísticos, que huya de posiciones puramente mediáticas y alejadas de la realidad, como la mantenida por Hugo Chávez y Evo Morales durante la Cumbre del Cambio Climático de Copenhagen.

Pese a las asimetrías que han caracterizado la relación birregional hasta la fecha, es posible ir más allá a partir de un diálogo entre iguales, que sea capaz de reconstruir un marco de referencia que recoja las particularidades de cada parte, así como sus expectativas. En otras palabras, y aunque suene redundante, se trataría de dar un contenido birregional a la agenda birregional, incluyendo temas que interesen a ambas partes. En este sentido, un buen punto de partida podría ser la necesidad de afianzar la gobernanza planetaria, centrándose en algunos problemas compartidos, como la lucha contra el calentamiento global, por el medio ambiente, el agua y la utilización de energías alternativas; el combate contra el narcotráfico, otras formas del crimen organizado y la violencia en sus manifestaciones urbanas (maras y bandas juveniles); y la regulación de los flujos migratorios.

Hay otros puntos que pueden ser incluidos en la agenda, pero que siguen reflejando las asimetrías pasadas. Este es el caso de las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la problemática social, o los problemas derivados de la integración regional, incluida la forma en que Europa se relaciona con América Latina. En este sentido sería deseable una mayor flexibilidad de la parte europea que permita combinar más armónicamente el apoyo a las tendencias y esfuerzos integracionistas con el impulso a las relaciones bilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE Reveles, Rodolfo; PÉREZ Rocha, Manuel. Siete años del tratado Unión Europea-México [TLCUEM]. Una alerta para el sur global, Transnational Institute [TNI], Amsterdam, junho 2007.

ALONSO, José Antonio. "Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: apuntes para un debate". Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. Debate y conclusiones, Fundación Carolina, Madrid, 2010. Versão pdf http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf.

ARENAL, Celestino del. "Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina e el Caribe (ALC)". Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones, Fundación Carolina, Madrid, 2010. Versão pdf http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf.

AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (coords.). La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía e realidad, Madrid: Ediciones La Catarata, 2010.

AYUSO, Anna; FRERES, Christian. "La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europeia comprometida con la calidad", Memorando OPEX, n. 138, 2010. http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-138-2010-la-cooperacion-con-america-latina-hacia-una-estrategia-europeia-comprometida-con-la-calidad.

CASILDA, Ramón. La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990–2000, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2002.

CEPAL. La inversión extranjera directa en América Latina e el Caribe 2009. Santiago de Chile, 2010. http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/39419/P39419.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl.

CEPAL. La inversión extranjera en América Latina e el Caribe, 2007, Santiago de Chile, 2008.

CIENFUEGOS Manuel; SANAHUJA, José Antonio (Eds.). Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Cidob, 2010.

COMISIÓN EUROPEA. "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. [SEC (2009) 1227], Bruselas 30/IX/2009 [COM (2009) 495 final].

CONSEJO de la UNIÓN EUROPEA. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf, 15 de noviembre de 2010.

CORREA, Rafael. Ecuador: de Banana Republic a la No República. Quito: Random House, 2009.

European Pressphoto Agency (EPA). http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGTPjxbaU0LOO_ ZeamL9Or_poGZg. 03/15/2010.

FOCEN. http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=385&site=1&channel=secretaria&seccion=7.

FRERES, Christian; GRATIUS, Susanne; MALLO, Tomás; PELLICER, Ana; SANAHUJA; José Antonio (Eds.). ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europeia y América Latina?, Fundación Carolina, Documento de Trabajo, n. 15, Madrid, 2007.

GRATIUS, Susanne. "Why does Spain not have a policy for Latin America?" FRIDE, 2010. http://www.fride.org/publicacion/706/por-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina.

GRATIUS, Susanne; SANAHUJA, José Antonio. "Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina", Política externa, v. XXIV, n. 135, 2010.

IGLESIA, Juan Pablo de la; CONDE, Rosa. "Reflexionando juntos por una agenda eurolatinoamericana", ABC, 12, n. IV, 2010.

MAIHOLD, Günther. 'The Vienna Summit between Latin America/The Caribbean and the EU: The Relative Success of a Meeting with Low Expectations", Elcano Royal Institute, n. 59, 2006. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+59-2006.

MAIHOLD, Günther. "La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana", Real Instituto Elcano, n. 58, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjSw8jA wjQL8h2V AQAaGY74w!!?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI58-2008.

MALAMUD, Carlos (Coord.). "La política Española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia", Informe Elcano n. 3, 2005. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jj
YB8fnxBnR19TE2e_kEAjM18DKNAvyHZUBADTfkxT/.

MALAMUD, Carlos. "¿Por que Chávez acusa Holanda de invadir Venezuela?", http://www.infolatam.com/entrada/por_que_chavez_acusa_a_holanda_de_invadi-17988.html.

MALAMUD, Carlos. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regio-

nal (2ª parte): su impacto en Mercosur ", Real Instituto Elcano, n. 63, 2006b, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEX T=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006.

MALAMUD, Carlos. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional", Real Instituto Elcano, n. 54, 2006a. http://www.realinstituto elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+54-2006.

MALAMUD, Carlos. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional", Real Instituto Elcano, n. 81, 2006c. http://www.realinstituto elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america +latina/ari+81-2006.

MALAMUD, Carlos. "Los actores extrarregionales en América Latina (III): las relações con la União Europeia", Real Instituto Elcano, n. 8, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2008.

MALAMUD, Carlos. "Los actores extrarregionales en América Latina (I): China", Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, n. 50, 2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt50-2007.

MALAMUD, Carlos. "Los riesgos de España frente a los Bicentenarios: populismos, nacionalismos e indigenismos", Real Instituto Elcano, DT n. 34, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt34-2008.

MALAMUD, Carlos. "La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional". In: ARENAL, Celestino del (Coord.), Marcial Pons, Real Instituto Elcano, Madrid, n. 63, 2006b. http://www.realinstituto elcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006b.

MALAMUD, Carlos; GARCÍA Encina, Carlota. "Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán", Real Instituto Elcano, n. 124, 2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari124-2007.

MANGAS Martín, Araceli. "UE e Iberoamérica: fracaso del paternalismo", El Mundo, 30 de abril de 2010, http://www.agendadeprensa.org/2010/04/30/2479/.

PALACIO, Vicente. "Un 'área de progreso' entre América y la Unión Europea", Foreign Affairs Latinoamérica, v. X, n. 2, 2010.

PLATAFORMA COLOMBIANA de DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA y DESARROLLO, (PIDHDD). "Impactos y tendencias del 'Acuerdo multipartes' entre Perú y Colombia, y la UE en Colombia. Una mirada desde los derechos humanos". http://www.pidhdd.org/colombia/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=65

ROUQUIÉ, Alain. América Latina. Introducción al Extremo Occidente, Madrid: Editorial Siglo XXI, 2000.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO y del CARIBE (SELA). "Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid", ii, 2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT n. 2-10.

RELACIONES PELIGROSAS: ESTADO Y GUERRA EN AMÉRICA LATINA

Antonio Mitre

I. INTRODUCCIÓN

Desde la gestación del pensamiento político moderno, Estado y Guerra estuvieron implicados en una relación de reciprocidad causal que, hasta hoy, se configura en la literatura sobre el tema como un juego de espejos. Maquiavelo fue el primero en formular, en el capítulo XII de El Príncipe, el carácter especular de ese vínculo y el problema metodológico implícito:

> Las principales bases que tienen los Estados, sean ellos nuevos, viejos o mixtos, son buenas leyes y buenas armas. Y como no pueden existir buenas leyes donde no hay buenas armas, y donde hay buenas armas conviene que existan buenas leyes, me referiré tan solamente a las armas.[1]

[1] Maquiavelo, 1991, p. 49.

Cuatro siglos después, arraigará la ideia de que el monopolio de la violencia legítima es un elemento esencial en la definición del Estado moderno, cuyo nacimiento y consolidación se deben tanto a las armas, como éstas a las vicisitudes de aquél: "Estados hacen guerras y guerras hacen Estados", reza una conocida sentencia.[2] Se trata, pues, de una ecuación en la cual ambos términos aparecen umbilicalmente unidos, por lo que conviene separarlos analíticamente, como recomienda el escritor florentino, para evitar la reflexividad a la hora de determinar el peso que le cabe a cada uno en la producción de acontecimientos y procesos específicos. En la fórmula citada se esconde otro desafío: establecer las condiciones bajo las cuales se daría esa articulación causal, así como sus límites, puesto que guerras no producen Estados siempre, ni éstos surgen únicamente a través de guerras. Están colocados, ahí, los problemas y dilemas en torno a los cuales discurre el presente trabajo que tendrá como foco los países latinoamericanos.

Las teorías clásicas sobre el tema que nos ocupa tuvieron como referencia el examen de la génesis, formación y trayectoria de los Estados europeos.[3] Esa literatura deja claro no solamente el hecho de que el propio concepto de Estado moderno resulta impensable sin el de guerra, sino también que la experiencia bélica determina, en buena medida, todos los elementos responsables por su constitución y consistencia internas: estructuras de autoridad, capacidad administrativa, legitimidad y niveles de inclusión.[4] Desde ese ángulo, el acento en el impacto devastador de las guerras se compensa con ponderaciones relativas a su "poder constructivo": guerras exigen toda clase de recursos humanos y materiales que solamente nuevas formas de organización política pueden atender. De ese

[2] Centeno, 2002, p. 102.
[3] Por ejemplo: Weber, Finer, Best y Tilly.
[4] Centeno, 2002, p. 15.

modo, ellas contribuyen a la centralización del poder y al desarrollo de la base institucional del Estado, dotándolo de una máquina administrativa más amplia, compleja y eficiente. Conflictos bélicos también estimulan la creación y difusión de tecnologías, promueven el espíritu nacional, la movilización e incorporación social y política de amplios segmentos de la población. En síntesis, las guerras cumplen un papel decisivo en la configuración del Estado moderno, entendido éste como un núcleo de autoridad política centralizada, con capacidad efectiva de controlar, integrar y proteger su población y territorio.[5] El corolario de ese proceso de largo alcance sería la disminución de la violencia interna, aunque no necesariamente de los conflictos armados entre los propios Estados, los cuales, por el contrario, tienden a aumentar con el pasar de los siglos (anexo 1). La antigua tesis de Hobbes alude al carácter bifronte de esa condición: el pacto resuelve el problema de la guerra civil dentro de los territorios controlados por los respectivos Estados, pero, con relación al escenario externo, lo mejor que se puede hacer es apuntar los cañones hacia la frontera.

América Latina, hasta hace poco recordada tan sólo para señalar desvíos con relación al modelo fijado por las grandes teorías, pasó a ser vista, en las últimas décadas, como un vasto laboratorio para probarlas, revelar sus deficiencias y, por qué no, generar nuevas hipótesis. Sobre la cuestión que nos interesa —las relaciones entre Estado y Guerra—, la trayectoria de la región es aún más atractiva, una vez que, en todos los aspectos substantivos, ella se muestra como el perfecto reverso de las tendencias que se verifican en otras áreas del planeta.[6] En primer lugar, América Latina

[5] Tilly, 1992, p.100-3.
[6] Meses después de publicar, en 2008, mi ensayo Nosotros que nos queremos tanto. Estado, modernización y separatismo: una interpretación del proceso boliviano, mientras realizaba una investigación para el presente trabajo, tomé conocimiento

sorprende por la inmutabilidad de su escenario estatal, caracterizado, con apenas una excepción, por la ausencia de fracturas territoriales que hayan dado origen a la formación de nuevas soberanías. De hecho, la actual familia de estados latinoamericanos es prácticamente la misma que se configuró a lo largo de la primera mitad del siglo XIX —fenómeno que contrasta con lo que se observa en el Viejo Continente, cuyos mapas deben ser rediseñados en razón de los procesos separatistas y nacionalistas de variada índole que lo transforman periódicamente—. En la región americana, si bien ocurrieron frecuentes desplazamientos de fronteras, con transferencias, forzadas o negociadas, de franjas territoriales de un Estado a otro, los enfrentamientos provocados por conflictos internacionales, guerras civiles, levantamientos indígenas o movimientos regionalistas no redundaron en la extinción de soberanías

de la obra de Miguel Ángel Centeno, *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*, publicada en 2002. En dicho estudio, el autor parte de la misma paradoja en torno de la cual había elaborado yo algunos de mis argumentos sobre la trayectoria del Estado en América Latina, vale decir, su frágil constitución interna, manifiesta, sobre todo, en los niveles de violencia doméstica y, al mismo tiempo, la relativa paz exterior que ha gozado el continente a lo largo de los dos últimos siglos, plasmada por un número pequeño y decreciente de guerras entre los países de la región. La paradoja, tácitamente reconocida, aunque poco problematizada, por la historiografía tradicional, salta a la vista de cualquiera que tenga como foco de reflexión las relaciones entre Guerra y Estado en el ámbito latinoamericano. La idea de que la trayectoria estatal latinoamericana es casi el perfecto reverso de la que se constata en otras regiones está en la base de las similitudes existentes entre mi trabajo y el de Centeno y de otros autores respecto a varias analogías y algunos argumentos, aunque en la explicación de las causas existan diferencias importantes que serán señaladas en este texto. De todas formas, si bien lamente no haber podido aprovechar, en aquella ocasión, el sistemático y bien fundamentado estudio de Centeno, por otro lado, quedo reconfortado al constatar que varias de las ideias centrales que yo había formulado sumariamente en mi ensayo encuentran sustentación conceptual y empírica en su obra.

ya constituidas, ni en la emergencia de nuevas entidades políticas. En suma, la división política de América Latina es hoy substantivamente la misma que se materializó una vez terminadas las guerras de Independencia. De los veinte países existentes en la actualidad, dieciocho se constituyeron como Estados soberanos en la primera mitad del siglo XIX, Cuba se independizó de España en 1898, y Panamá se desprendió de Colombia en 1903.

Pues bien, uno de los factores que contribuyó para afianzar esa estabilidad fue justamente el número pequeño y decreciente de guerras entre los Estados latinoamericanos durante los siglos XIX y XX. No se trata de pasar por alto las varias y devastadoras contiendas internacionales en las cuales participaron los países de la región, sino tan sólo señalar una tendencia por fortuna declinante y opuesta a la que se verifica en otras áreas del globo durante el mismo arco temporal.[7] Efectivamente, de los 42 conflictos armados que ocurrieron en América Latina en el siglo XIX, sólo 7 lo fueron entre países de la región, 25 se refieren a incursiones de tropas o guerras realizadas por Estados Unidos, y otros 10 a intervenciones o enfrentamientos armados que fueron iniciados por países europeos (anexo 2). Sin embargo, cuando se amplía el marco temporal y se contabilizan únicamente los conflictos calificados como guerras internacionales *stricto sensu* —por tanto, sin incluir aquellos que hicieron parte del proceso de emergencia de los Estados, ni los bloqueos o las numerosas intervenciones norteamericanas en la América Central y el Caribe— se verifica, entonces, que hubo en América Latina, a lo largo de los siglos XIX y XX, un total de veinte y tres contiendas bélicas, de las cuales once involucraron potencias extranjeras contra países de la región: los Estados Unidos participaron en dos de ellas, contra México y contra España; y los países europeos en siete, de las cuales cuatro fueron pro-

[7] Tilly, 1992, p. 165-6.

movidas por España en la tentativa de retomar o preservar sus colonias, una por Francia, otra por una alianza de países europeos y, en el único acontecimiento de ese tipo en el siglo XX, Inglaterra enfrentó a Argentina en las Malvinas. A lo largo de esos dos siglos, el número de guerras entre países latinoamericanos llegó a 12: siete ocurrieron en el siglo XIX y cinco en el XX y, de todas ellas, sólo tres pueden considerarse grandes, en función de la participación de ejércitos convencionales, impacto territorial, tiempo de duración y número de víctimas: la de la Triple Alianza, la Guerra del Pacífico y la Guerra del Chaco, la única de magnitud considerable en la pasada centuria (cuadro 1). Otro aspecto que cabe destacar en el panorama bélico de la región es que Argentina, Brasil y México —las mayores "potencias", tanto por su peso militar, demográfico y económico, como por su gravitación geopolítica— no estuvieron en guerra contra ningún Estado latinoamericano en los últimos 100 años, mientras que Paraguay y Bolivia, países menores, participaron, cada uno separadamente o enfrentándose entre sí, en dos de los tres conflictos armados de mayor envergadura: Triple Alianza (Paraguay), Guerra del Pacífico (Bolivia) y Guerra del Chaco (Bolivia y Paraguay).

Cuadro 1
Guerras en América Latina, 1830-2000

Guerras	Países involucrados en el conflicto	Año
Guerra España-México	México, España	1829
Guerra Grande	Argentina, Brasil, Uruguay, Francia, Gran Bretaña	1836-51
Confederación Perú-Boliviana	Bolivia, Chile, Perú	1836-9
Guerra de los Pasteles	México, Francia	1838
Guerra Perú-Boliviana	Perú, Bolivia	1841
Guerra México-Estados Unidos	México, Estados Unidos	1846-8
Reocupación de Santo Domingo	España, República Dominicana	1861-5
Intervención de México	Francia, Gran Bretaña, España	1861
Guerra Franco-Mexicana	México, Francia	1862-7
Ecuador-Colombia	Ecuador, Colombia	1863
Guerra Perú-España	España, Perú	1864-6
Guerra de la Triple Alianza	Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay	1864-70
Invasión española	Bolivia, Chile, Perú, España	1865-6
Guerra del Pacífico	Bolivia, Chile, Perú	1879-83
Centroamericana	Guatemala, El Salvador	1885
Independencia de Cuba	Cuba, España, Estados Unidos	1895-8
Guerra del Acre	Bolivia, Brasil	1899-1904
Centroamericana	Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua	1906-7
Guerra del Chaco	Bolivia, Paraguay	1932-5
Leticia	Perú, Colombia	1932-3
Disputas fronterizas	Perú, Ecuador	1932-95
La guerra del fútbol	El Salvador, Honduras	1969
Guerra de las Malvinas	Argentina, Inglaterra	1982

Fuente: Centeno, 2002, p. 44.

II. GUERRAS ENTRE PAÍSES LATINOAMERICANOS: CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Todos los conflictos armados entre países latinoamericanos, exceptuando el de la Triple Alianza, han sido calificados como "gue-

rras limitadas" en razón de algunas características básicas: (a) acontecieron en regiones distantes de los núcleos de mayor concentración poblacional; (b) no acusaron motivación ideológica, sino más bien el alcance de objetivos económicos puntuales; (c) involucraron ejércitos de mediano o pequeño porte con soldados reclutados generalmente entre las clases bajas; (d) no exigieron movilización general de las respectivas sociedades y, en muchos casos, fueron "ignorados por el ciudadano común" – vale decir, por las clases altas y medias.[8] En prácticamente todos los casos, los enfrentamientos armados fueron precedidos por litigios en torno a la definición de fronteras territoriales y, en ese sentido, las guerras de los siglos XIX y XX no hacen sino reproducir la pauta de pendencias latentes desde la fundación de los Estados. Aun así, las disputas por cuestiones limítrofes que desembocaron en guerra abierta fueron relativamente pocas: un 5% solamente contra 62% en Europa.[9]

Dentro de ese marco de referencia existen gradaciones importantes, desde las contiendas confinadas a regiones de frontera, con bajas reducidas y consecuencias poco expresivas a nivel nacional, hasta los enfrentamientos que movilizaron considerables recursos materiales y humanos, provocaron considerable número de víctimas, dejaron marcas profundas en las sociedades y, en general, modificaron la estructura de los Estados beligerantes.

[8] La guerra total se caracterizaría por: (a) creciente letalidad en los campos de batalla, (b) expansión de las áreas de combate que comprenden no solamente centenares de kilómetros de fronteras, sino también blancos civiles; (c) asociación con formas de cruzada moral o ideológica que contribuyen a demonizar el enemigo; (d) participación de parcelas significativas de la población, sea en combate directo o en actividades de apoyo; (e) militarización de la sociedad, cuyas instituciones sociales se orientan, cada vez más, en sentido del éxito militar y son evaluadas por su contribución al esfuerzo bélico, Centeno, 2002, p. 21.

[9] Centeno, 2002, p. 69.

Guerras menores

Entre los acontecimientos bélicos de intensidad y amplitud limitadas, cabe mencionar, por ejemplo, la disputa entre Perú y Colombia, en 1932, por el control del "Trapecio de Leticia", en la selva amazónica. Allí murieron unas 200 personas en combate, y otras mil por enfermedades y condiciones sanitarias de la región. El pleito fue arbitrado por la Liga de las Naciones que decidió ratificar el Tratado de 1922, transfiriendo definitivamente a Colombiael territorio en litigio.[10] La trayectoria de ese conflicto, que se arrastró intermitentemente por décadas, es común a varios otros, cuyas causas remontan a la indefinición de las fronteras nacionales, poco conocidas en el siglo XIX, e imprecisamente delineadas en los tratados celebrados a lo largo del siglo XX. Fue lo que ocurrió en el rosario de querellas que protagonizaron Ecuador y Perú en 1941, 1981 y 1995 por el control del territorio adyacente a la parte navegable del río Marañón —una franja de menos de 60 millas cuadradas—. En el último incidente (1995), el motivo aludido por Ecuador para enviar tropas a la región fue que la comisión creada por el Protocolo de 1942 para proceder a la demarcación de la frontera no había concluido sus trabajos, dejando mal definidas las coordenadas geográficas de la parte superior del valle del Cenepa. Los contingentes armados de ambos lados que, de hecho, alcanzaron el teatro de operaciones en aquel año, sumaban 5.000 hombres; Ecuador perdió 100 personas y Perú 400, hasta que los dos países, con la mediación de cuatro Estados garantes —Brasil, Argentina, Chile y Estados Unidos—, firmaron la Declaración de Itamaraty el 17 de marzo de 1995 y, finalmente, el Acuerdo Definitivo de Paz el 26 de octubre de 1998.[11]

[10] En 19 de junio de 1934. Fue la primera vez que la Liga intermedió querellas en el hemisferio occidental, Scheina, 2003, p. 113.

[11] Cannabrava, s/d.

En esa misma línea de conflictos, aunque con un costo territorial mucho mayor, se sitúa la Guerra del Acre, cuyo origen se debe tanto a la indefinición de límites como a la importancia económica que adquirió la región, a fines del siglo XIX. En esa época, migrantes brasileños, atraídos por el auge de la goma, se asentaron en territorio boliviano al margen del río Acre. La decisión del gobierno de Bolivia de establecer una aduana para efectuar la recaudación de impuestos sobre la exportación de la goma motivó un levantamiento armado, liderado por Galvez que, en 1899, proclamó el Estado Independiente del Acre. Inicialmente, Bolivia y Brasil actuaron de común acuerdo para reprimir la insurrección, hasta que ese último país entendió que sus intereses estarían mejor servidos declarando en litigio el territorio en cuestión. La intervención oficial del gobierno brasileño se dio en 1902, bajo la justificativa de que la decisión, por parte de Bolivia, de arrendar el territorio a una sociedad anglo-estadunidense comprometía la soberanía de toda la región. Dividida por una guerra civil y con enorme dificultad de desplazar sus tropas hasta zonas tan distantes, el gobierno de Bolivia no consiguió defender ese territorio. Por el Tratado de Petrópolis de 1904, el país perdió 190 mil quilómetros cuadrados para Brasil y, a guisa de compensación, recibió 2 millones de libras esterlinas y el compromiso de que sería construida una ferrovía, la línea Madera-Mamoré.[12]

Grandes guerras

Las tres grandes guerras de los siglos XIX y XX se diferencian nítidamente de las mencionadas anteriormente por la intensidad y duración, así como por el impacto generalizado que tuvieron sobre los países involucrados. La guerra de la Triple Alianza contra

[12] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 486.

Paraguay fue, de todas, la más letal y devastadora, y la que más se aproximaría, según Centeno, a la noción moderna de guerra total.[13] Sus orígenes remontan a la formación de una compleja trama de intereses ínter oligárquicos, desde que la cuenca del Plata se convirtió, en la segunda mitad del siglo XVIII, en área estratégica para el comercio, y foco de intenso conflicto político. La expectativa de que la Independencia de Uruguay, reconocida en 1828, se constituyese en una pieza clave para la preservación del equilibrio regional quedó luego comprometida por las redes de alianzas familiares, militares, políticas y de negocios, las cuales, estructuradas durante la larga fase anterior, pasaban ahora a conectar distintos grupos oligárquicos de Brasil y de Argentina con las respectivas facciones políticas del Uruguay: el Partido Blanco y el Partido Colorado. Este último mantenía vínculos estrechos con miembros del Partido Liberal de la provincia brasileña de Río Grande do Sul, constituido por ex-Farroupillas o descendientes de la lucha separatista de 1835-45.[14] Debido a esa circunstancia, las disputas políticas trabadas en la Banda Oriental tendían a "internacionalizarse" rápidamente, con lo cual los gobiernos de Montevideo quedaban expuestos a las maquinaciones geopolíticas de las "potencias" vecinas.

Al Brasil le interesaba mantener su influencia sobre Uruguay y Paraguay, de modo a asegurar el libre tránsito de los ríos para la Provincia de Mato Grosso. Al Paraguay, cuyo comercio exterior dependía de vías fluviales parcialmente controladas por Argentina y Brasil, la preservación del equilibrio entre eses dos antiguos rivales le era tan esencial para su sobrevivencia cuanto sustentar, como objetivo categórico de su política externa, la autonomía de su aliado natural, Uruguay, sometido a las mismas presiones por parte de sus poderosos vecinos. Por eso también, desde la formación del

[13] Centeno, 2002, p. 56.
[14] Bushnell; Macaulay, 1994, p. 252.

Estado paraguayo, su ejército, distintamente de la mayor parte de los países latinoamericanos, se organizó para actuar más en guerras interestatales que en luchas domésticas.[15]

En 1863, el gobierno de Uruguay, en manos del Partido Blanco, procuraba controlar la insurrección desatada por los Colorados que, entonces, contaban con soporte político y militar de Brasil. Para el régimen de D. Pedro II, la perspectiva de una guerra, además de estimular el nacionalismo, significaría un respiro, dado el acoso de que era objeto el sistema esclavista por parte de la opinión pública internacional, más aún en los meses que se siguieron a la Proclama de Emancipación, hecha por Lincoln en Estados Unidos.[16] En fin, cuando el ejército brasileño cruzó la frontera para apoyar la rebelión encabezada por Venancio Flores, del Partido Colorado, Paraguay respondió con la captura, en el río Paraguay, del barco brasileño "Marqués de Olinda" e hizo rehén al gobernador de Mato Grosso, en noviembre de 1864 —episodio que daría inicio a las acciones bélicas—. Un mes después, las fuerzas paraguayas invadieron esa provincia y, acto seguido, el gobierno solicitó licencia de paso por territorio argentino para mejorar la posición de su ejército.[17] A pesar de la negativa del gobierno de Mitre, Francisco Solano López decidió ingresar en la provincia de Corrientes, apostando en el apoyo de Urquiza y en un posible rompimiento del caudillo con el gobierno de Buenos Aires, nada de lo cual sucedió. Al contrario, la incursión paraguaya provocó la entrada de Argentina en la contienda al lado del Brasil. Los ejércitos aliados sumaban aproximadamente 170.000 hombres. Brasil movilizó una fuerza armada equivalente a 1,76% de su población total, o sea, un quinto de lo que representó, en la misma época, la movilización para la Guerra Civil en Estados Unidos: 2,5 millones de personas en una población de 33 millones de habitantes. Paraguay movilizó prácticamente toda su población adulta y, al iniciarse el conflicto, el ejército de ese país contaba con 60.000 combatientes.

[15] López-Alves, 2001, p. 158.
[16] Bushnell; Macaulay, 1994, p. 252.
[17] Donghi, 1975, p. 248.

Enfrentamiento tan desigual en recursos humanos y materiales sólo podía tener un corolario. Sin embargo, la guerra duró cinco años, fundamentalmente por la obstinación de Solano López y por la bravura de los paraguayos. Los costos humanos fueron devastadores para ese país, que perdió 96% de su población masculina y 75,75% de su población total. En otras palabras, de los 800.000 habitantes que Paraguay tenía en 1862, aproximadamente 606.000 murieron en consecuencia de la guerra; Brasil sufrió 33.000 bajas, vale decir, 0,4% de su población de 8,5 millones de habitantes, y Argentina unas 20.000, o 1,6% de su población que, entonces, era de 1.250.000 habitantes (cuadro 2).[18]

Cuadro 2
Porcentaje de víctimas fatales del lado paraguayo con relación a su población total en la guerra de la Triple Alianza

Hombres con relación a la población total	48,25%
Hombres con relación a la población masculina	96,50%
Mujeres con relación a la población total	27,50%
Mujeres con relación a la población femenina	55,00%
Proporción de muertos en la guerra con relación a la población total	75,75%

Fuente: Chiavenatto, 1993, p. 151.

[18] Hay mucha divergencia y polémica con relación al número de muertos, Bushnell; Macaulay, 1994, p. 254. Consultar también: http://www.rs.ejercito.

La destrucción provocada por las acciones bélicas puso en riesgo la propia existencia de Paraguay, y lo excluyó del mapa geopolítico del Plata.[19] La reconstrucción del país en la posguerra se hizo con una orientación económica que era el reverso del anterior sistema, vale decir, bajo el signo de la gran propiedad privada y de la apertura al capital extranjero. La dependencia con relación a Argentina, a través de cuyo sistema fluvial hacía su comercio exterior, acabó por consolidarse, así como la ascendencia de esa república como mercado consumidor de sus productos. En el transcurso de los años, la guerra configuró el *ethos* nacional y el nacionalismo paraguayos como no lo hizo ningún otro evento bélico en cualquier país latinoamericano.

El impacto de la Guerra Grande es menos perceptible en el caso uruguayo; ella alentó una suerte de modernización por la vía prusiana promoviendo, bajo la égida del caudillismo militar, una alianza entre los intereses del comercio exportador y de los hacendados. El resultado fue el fortalecimiento del Estado, la consolidación del centralismo y un aumento de la represión sobre la fuerza de trabajo en el campo. Las consecuencias para Brasil fueron de monta y, casi todas, insospechadas. Por un lado, las demandas de la guerra estimularon la mejoría de su infraestructura, a través de la apertura de nuevas carreteras y líneas telegráficas en las provincias del sur, así como la expansión de su industria textil. Por los términos del acuerdo de paz firmado en la Conferencia de Buenos Aires (1876), Brasil se quedó con la región entre los ríos Apa y Blanco, expandiendo, así, la frontera meridional de Mato Grosso, mientras que Argentina recibió el territorio de Misiones y la zona conocida como Chaco Central (Formosa).[20] Por otra parte, el esfuerzo

mil.ar/Contenido/Estructura/Nro649/Revista/histomilitar.htm http://www.cdocex.eb.mil.br/Arquivos%20em%20PDF/Guerra_do_Paraguai.pdf

[19] Donghi, 1975, p. 247.

[20] Koshiba; Pereira, 1992, p. 114.

bélico, sustentado materialmente por cuantiosos empréstitos, y, en los campos de batalla, por las capas más desfavorecidas de la población, incluido un gran número de esclavos, profundizó la crisis social y fiscal, y aceleró el fin de la esclavitud y del régimen imperial y, por último, acentuó la dependencia de la economía brasileña con relación al capital inglés, el cual, al expandirse por todos los países de la región, acabó por ser el gran favorecido al terminar la contienda. La tarea de identificar los beneficios colectivos de cualquier guerra tiene un sabor de cálculo macabro; sin embargo, es posible que la de la Triple Alianza, hasta por el tiempo y costos involucrados en ella, haya alejado de una buena vez la posibilidad de un enfrentamiento directo entre las dos potencias del Atlántico suramericano: Brasil y Argentina.

Finalmente, una cosa fue la guerra y otra, más mutable e incierta, lo que la historiografía hizo de ella. En este caso, las interpretaciones fueron variando en función del tiempo y de las historias nacionales. La fórmula Civilización y Barbarie, de fuerte carga referencial y sentido explicito en aquella época, fue utilizada por las élites victoriosas para presentarse como defensoras de un ideario de dimensiones supranacionales, y justificar los conflictos bélicos como episodios inevitables en la magna tarea de insertar la América bárbara en la modernidad Occidental. Entre los gobiernos aliados, promotores de la historia oficial, la exégesis que fue moneda corriente durante mucho tiempo vio en la ambición desmedida de López la causa del conflicto, y entendió su corolario como el triunfo de la civilización y de la democracia sobre el sistema bárbaro y despótico que mantenía subyugado al pueblo paraguayo.[21]

[21] Sin embargo, desde el comienzo de la Guerra del Paraguay hubo en Argentina intelectuales y caudillos regionales que criticaron las motivaciones del conflicto armado y lo calificaron de guerra fratricida; condenando abierta-

La Guerra del Pacífico (1879-1884), si bien de menor intensidad que la de la Triple Alianza, es de todos los conflictos entre los Estados latinoamericanos el de mayor transcendencia temporal. Las numerosas tentativas de solucionarlo por vía diplomática han sido, hasta el momento, otros tantos fracasos. En su gestación, se verifica una pauta común a otros acontecimientos bélicos en la región: primero, los territorios que serán objeto de disputa se sitúan en regiones fronterizas, donde los Estados, bajo cuya jurisdicción se encuentran inicialmente, acusan débil presencia institucional; segundo, el descubrimiento de uno o más productos de exportación, altamente lucrativos en razón de su renta diferencial, modifica vertiginosamente la condición marginal de esos territorios; tercero, se produce una rápida "internacionalización" del espacio por la convergencia de personas y capitales de varias nacionalidades; cuarto, los conflictos de naturaleza socioeconómica derivan en litigios territoriales y, finalmente, en enfrentamiento armado.

En la Guerra del Pacífico convergieron motivaciones de carácter geopolítico y económico, así como aspectos relacionados con el proceso de modernización de los países involucrados —Chile, Perú y Bolivia—. Entre las primeras, cabe mencionar, como antecedente más próximo, el conflicto armado que envolvió esos tres países de 1836 a 1839. En aquella ocasión, la causa inmediata fue la unión territorial y política de Perú y Bolivia, arquitectada por Andrés de Santa Cruz, la cual fue vista por Chile como una amenaza a su posición en el Pacífico sudamericano. El gobierno chileno

mente al gobierno y denunciando el nacionalismo ufano, predominante en la visión brasileña. Por eso, y por la mayor participación del Brasil en el esfuerzo bélico, el revisionismo historiográfico fue más urgente allí que en Uruguay o Argentina, donde, desde la época de la contienda, hubo una vertiente crítica que se inició con Alberdi, continuó con José Hernández, Felipe Varela, Ricardo López Jordán, y se extendió en las obras de renombrados historiadores contemporáneos como Halperín Donghi.

declaró guerra a la Confederación y, con una fuerza de 5.400 hombres, bajo el comando de Manuel Bulnes, derrotó al ejército peruano-boliviano en la batalla de Yungay en 1839.[22] La victoria le dio a ese país la fama de "Prusia" de la región, y reforzó la institucionalidad política del país y el control civil de las Fuerzas Armadas.[23] Poco después de aquella guerra, se descubrieron importantes depósitos de guano y de salitre en el desierto de Atacama, entonces bajo soberanía boliviana. En la década de 1840, el gobierno de ese país firmó numerosos contratos con empresarios chilenos, norteamericanos e ingleses para explotar el potencial económico de la región. Entre 1842 y 1849, se explotaron 53 mil toneladas de fertilizantes, o un promedio de 7.500 toneladas por año y, así, el desierto, considerado como uno de los más áridos del planeta, comenzó a suministrar los productos —guano y salitre— que irían a fecundar otras tierras.[24] En razón de la importancia económica que asumió el Atacama, el presidente boliviano, Mariano Melgarejo, fundó el Departamento del Litoral, con aproximadamente 120 mil kilómetros cuadrados y, al mismo tiempo, intensificó la concesión de licencias de explotación a capitalistas nacionales y extranjeros. El capital chileno se incorporó rápidamente a esas actividades, y su proyección hacia el norte fue acompañada por una significativa migración de trabajadores de ese país, los cuales se asentaron gradualmente en territorios que pertenecían a Bolivia (Atacama) y al Perú (Tarapacá). Al mismo tiempo, la expansión hacia el Norte ponía al descubierto el frágil fundamento de la industria chilena, incapaz de revertir, en el interior, el declino que experimentaba la producción de cobre y de plata, en razón de la caída de los precios y del agotamiento de los minerales más ricos. La afluencia de tra-

[22] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 352
[23] Centeno, 2002, p. 57.
[24] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 416.

bajadores, provenientes, sobre todo, de Copiapó, se intensificó en la década de 1870 debido al descubrimiento de riquísimos depósitos de mineral argentífero en Caracoles, en el Atacama boliviano, hacia donde se dirigieron también numerosos empresarios chilenos (cuadro 3).

Cuadro 3
Transferencias de las propiedades mineras en Caracoles, por nacionalidad 1871-1872

Chileno a chileno	233
Chileno a boliviano	21
Chileno a otras nacionalidades	30
Boliviano a chileno	14
Boliviano a boliviano	34
Boliviano a otras	7
Otras a chileno	26
Otras a bolivianos	8
Otras a distintas nacionalidades	10

Fuente: Bravo (manuscrito).

En poco tiempo, el Departamento del Litoral llegó a tener 20.000 personas, la gran mayoría de origen chileno, y el distrito de Caracoles 5.000 habitantes, de los cuales 80% chilenos.[25] En 1874, la población de Antofagasta, el puerto boliviano más importante

[25] Consultar: Carmen Gloria Bravo, 2000, y de la misma autora: "Caracoles: un capítulo de la historia chileno-boliviana" (manuscrito).

de la región, a través del cual se exportaba salitre y plata de Caracoles, era 93% chilena, y su influencia en todas las esferas —social, económica y cultural— tan arrasadora que el alcalde de Atacama, Manuel Othon Jofré, en un esfuerzo por proteger la soberanía de su país sobre ese territorio, procuró, sin éxito, socializar a los extranjeros en las festividades y símbolos patrios de Bolivia.[26] El sur peruano sintió, igualmente, el influjo de la migración y de los capitales chilenos. Al final de la década de 1860, el puerto de Iquique, bajo el impulso del salitre, ya había triplicado su población, alcanzando, en 1871, 12.000 habitantes, la mayoría de los cuales procedentes de Chile. El mismo fenómeno, en proporción menor, se constata en Tarapacá donde, tres años antes de comenzar la guerra, se hallaban 10.000 chilenos, poco menos que un tercio de los 37.000 habitantes de la provincia.[27]

Las medidas políticas que acabaron por constituirse en pretexto o causa inmediata del conflicto armado deben ser vistas sobre el trasfondo de la expansión demográfica y de la explotación económica de Atacama y de Tarapacá, promovida, en ambos casos, por el capital internacional a partir de las bolsas de Santiago y Valparaíso. Los factores que precipitaron la guerra fueron, por un lado, la decisión del gobierno boliviano de gravar un impuesto de 10 centavos por quintal de salitre exportado de Atacama y, por otro, la tentativa peruana de retomar el control monopolista de ese recurso en Tarapacá e incorporarlo a su proyecto de modernización.[28] Y, finalmente, el descubrimiento, por parte de Chile, de la existencia de un acuerdo secreto de alianza militar entre Perú y Bolivia.

[26] Langer (manuscrito).
[27] Langer (manuscrito).
[28] Sobre el proceso, consultar: González Miranda, 2004, y Gobierno del Perú, 1878.

Una vez deflagrada la guerra, la capacidad de resistencia por parte de Bolivia fue pequeña y sus ejércitos fueron derrotados en el curso de la primera fase; las batallas, por mar y tierra, continuaron por más tiempo entre las fuerzas de Perú y Chile. Aun así, en menos de dos años, los ejércitos chilenos, con un total de 26.000 hombres, consiguieron ocupar una inmensa franja territorial que iba de Antofagasta a Lima. A partir de la ocupación de la capital peruana, la defensa de ese país asumió la forma de guerrilla, con participación de campesinos y comuneros indígenas (Valle del Mantaro, Comas, guerrilla de Cáceres). Con el triunfo de las armas, Chile anexó a su territorio las provincias peruanas de Arica y Tacna, esa última devuelta en 1929, y todo el litoral de Bolivia, país que desde entonces quedó sin acceso al mar. Es casi imposible saber con alguna precisión el costo humano de esa guerra; cifras oficiales dan cuenta de 5.600 muertos del lado chileno, pero si se suman los desaparecidos, heridos y víctimas de enfermedades desatadas por el conflicto bélico, el número de víctimas sube a 15.000. Del lado peruano, los datos son aún más imprecisos, aunque es consenso que las bajas fueron mucho mayores, tal vez el doble de las chilenas, entre 11 y 12 mil, y las de Bolivia alrededor de 2.100.

Los resultados en los ámbitos militar y territorial fueron innegablemente a favor de Chile; sin embargo las consecuencias socioeconómicas se muestran más complejas y ambivalentes. En un primer momento, el control de los depósitos de nitrato representó ganancias fiscales de monta para el país victorioso. La simulación del ingreso potencial que Chile, Perú y Bolivia obtendrían, caso el primero no hubiese conquistado las provincias salitreras de sus adversarios, revela que los países perdedores tendrían duplicado por lo menos sus niveles históricos, y el de Chile sufriría una caída de 80%.[29] Aunque sea cierto que la incorporación de Atacama permitió a Chile superar transitoriamente la crisis que amenazaba llevarlo al borde de la falencia al comenzar la década de 1870, concluida la guerra no sólo la industria del salitre quedó en manos extranjeras, como el conjunto de la economía pasó a depender del comportamiento volátil de los precios de ese producto en el mercado internacional, así como el gobierno de los recursos tributarios provenientes de su exportación.[30] En síntesis, la dependencia de la economía chilena de un recurso primario que, inicialmente, gozaba de elevada renta diferencial, retardó una vez más la transformación del sistema productivo. Los vínculos entre el conflicto armado y la modernización de la estructura estatal chilena, en consecuencia de la guerra, no fueron de causa y efecto, mas de interdependencia. Si, por un lado, el ritmo y la magnitud de las operaciones militares transformaron la "fisiología del Estado" —estimulando, por ejemplo, la expansión de su aparato burocrático hasta volverlo efectivamente nacional—, por otro, la acción rápida y eficaz de la estructura burocrática, bastante capacitada aún antes del conflicto, permitió, en el ámbito civil, la incorporación expedita de las localidades conquistadas por el ejército, lo que, por su parte, contribuyó a la consolidación de los resultados alcanzados por las armas.

A medida que avanzaba el proceso bélico, intelectuales, políticos y periodistas fueron construyendo la justificativa ideológica de esa guerra de conquista. Echando mano de la fórmula sarmientina, el acontecimiento bélico fue interpretado como el avance de la civilización sobre la barbarie del desierto, el triunfo de las instituciones republicanas chilenas contra el despotismo brutal de los gobiernos boliviano y peruano.[31] Fue, justamente, en el crisol de

[29] Sicotte; Vizcarra; Wandschneider, 2009.

[30] Sobre la crisis y su corolario, consultar: Ortega, 2005, capítulo VI.
[31] Mc Evoy, 2006a. Ver también: Mc Evoy, 2006b.

ese discurso apologético que la imagen del "roto chileno" fue transferida del campo de la barbarie en que se encontraba para el de la civilización. Más allá del impacto económico que la usurpación de la riqueza salitrera tuvo sobre Chile, la participación activa de los sus segmentos populares en la Guerra del Pacífico contribuyó a valorizar la autoestima de los mismos, y la figura del "roto", apelativo con el cual se aludía antes al marginal e indócil, pasó a constituirse, como la del gaucho en Argentina, en la síntesis del "alma nacional" —fenómeno que, en la posguerra, se constituyó en uno "de los factores que favorecieron poderosamente la progresión casi geométrica de los movimientos reivindicativos y de protesta social".[32]

En Perú y Bolivia, al contrario, la derrota estimuló la emergencia de un discurso crítico del orden social existente. El reclutamiento de la población indígena para defender un país que no sentía como suyo y que le había negado carta de ciudadanía a lo largo de la vida republicana, puso de manifiesto la existencia de un "problema nacional", el cual pasó a constituirse rápidamente en un tópico de época. Escritores como Manuel González Prada, en Perú, y Alcides Arguedas, en Bolivia, dirigieron sus ataques a la clase dominante, buscando la substitución de los caudillos y plutócratas por una clase dirigente que, apoyada en los sectores medios y orientada por intelectuales, fuese capaz de realizar la unidad nacional. Pero no faltaron quienes entendieron la derrota como una confirmación del carácter degradado de la raza indígena, la cual, en las palabras de Ricardo Palma, "no tiene sentimiento patriótico y ya nace como enemigo de los blancos y de los hombres de la costa".[33] Así, al contrario de lo que podría esperarse, la catástrofe del Pacífico distanció aún más el país criollo de la sociedad indígena en ambos países.

[32] Morris, 1967. Consultar también: Grez Toso, 1995.
[33] Citado por Earle, 2000, p. 82.

De todas maneras, fue en el ámbito de la política doméstica donde se dieron los cambios más significativos en las repúblicas que perdieron la guerra. En Bolivia, el conflicto bélico creó las condiciones para que el control del Estado, tradicionalmente en manos de caudillos militares, pasase a un grupo de empresarios de la industria minera, cuya ascensión económica se había producido a lo largo del período 1850-1870. La nueva élite, que asumió el poder al concluirse el Pacto de Tregua (1884), modernizó la estructura de transportes, reformó el sistema económico, extinguiendo varios de sus fundamentos coloniales, y, sobre todo, sentó las bases para la estabilidad institucional del país. Fue precisamente la polémica trabada con relación a la dirección que debería seguir la política boliviana con relación a Chile que terminó por configurar el perfil de los dos partidos civiles —Conservador y Liberal— que disputarían el poder a lo largo de la llamada República Oligárquica (1884-1920).[34]

Por último, después de la catástrofe del Pacífico, Bolivia se replegó hacia el interior de su núcleo montañoso cuando, paradójicamente, su economía se integraba al mercado internacional. Bajo tales circunstancias, floreció la doctrina andinista que llegó a identificar la esencia de la nacionalidad con la plataforma histórica, cultural y geográfica del Altiplano, exacerbando la dicotomía entre las regiones occidental y oriental de la República. Y, así, la idea de nación que, en la esfera social, había excluido ora el indio, ora el criollo, y casi siempre el mestizo, pasó a discriminar, en el ámbito geográfico, las regiones, al dejar fuera de su configuración simbólica, literaria y cultural las extensas llanuras vecinas del macizo andino. El predominio de una visión esencialista de la nacionalidad, basada en una suerte de fatalismo geográfico, llevó a identificar el Altiplano como la morada de la nación, privando a las culturas de

[34] Klein (manuscrito).

los llanos de la condición de miembros natos. Claro que la Guerra del Pacífico no fue la causa de esa trayectoria, pero ciertamente contribuyó a fijarla al borrar el horizonte marítimo del cuadro de alternativas imaginadas para el desarrollo del país.

La Guerra del Chaco fue, en el siglo XX, el único conflicto armado latinoamericano de grande porte. En la contienda participaron dos países que, en el siglo XIX, habían perdido su condición marítima: Paraguay y Bolivia. Este último, más enclaustrado aún por la geografía, percibía la región del Chaco como posible ruta fluvial hacia el Atlántico. El territorio en disputa se hallaba dentro de un triangulo definido por tres ríos: el Parapetí (Departamento de Santa Cruz), el Pilcomayo y el Paraguay. El Chaco Boreal, área en litigio, era poco habitado debido a los pantanos, a la escasez de agua potable y a la presencia infernal de mosquitos. La interpretación dominante durante mucho tiempo aducía como causa del conflicto el interés por los campos petrolíferos disputados por dos compañías internacionales: la Standard Oil de New Jersey y la Royal Dutch Shell, apoyadas por los gobiernos de Bolivia y de Paraguay, respectivamente.[35] Bajo esa óptica, se trataría de una guerra esencialmente imperialista que envolvió en su trama dos Estados pobres y dependientes. En verdad, ni el Chaco Boreal tenía petróleo, ni los campos de hidrocarburos, situados en suelo boliviano, eran parte del territorio en litigio, y, cuando éstos entraron en la mira de los paraguayos, la contienda bélica ya se hallaba en su fase final. Fronteras mal definidas por tratados anteriormente subscritos, coyunturas domésticas agravadas por la crisis de 1929, y la secular aspiración de Bolivia de conectarse con el mar explican mejor los motivos de esa guerra.

A lo largo de la década del veinte se produjeron varios enfrentamientos de pequeños contingentes armados que patrullaban la

[35] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 530.

región, pero todos fueron superados provisoriamente a través de negociaciones directas entre los dos países. En abril de 1932, un avión boliviano de reconocimiento descubrió un depósito de agua dulce (Laguna Chuquisaca) en el Chaco Central, y la expedición enviada para establecer un campamento en la orilla oriental se deparó con la presencia de un fuerte paraguayo construido en el mismo lugar, sólo que bautizado con otro nombre: Laguna Pitiantuta. Pocos meses después, soldados bolivianos atacaron y expulsaron la patrulla paraguaya. El gobierno de ese país interpretó el acontecimiento como una violación del acuerdo de no-agresión estipulado en 1931, y las hostilidades comenzaron.[36] En el transcurso del conflicto armado (1932-1935), Bolivia, cuya población era entonces de 3 millones de habitantes, movilizó tres ejércitos y un total de 250 mil hombres; la estratificación de las Fuerzas Armadas reflejaba la de la nación: la oficialidad era criolla blanca, y la tropa, constituida en su mayor parte de indios aymará y quechua, mal preparada y peor abastecida para el tipo de guerra distante de la región montañosa.[37] Cerca de 52.400 soldados bolivianos perdieron la vida, una parte considerable por las condiciones inhóspitas del lugar, y 24.000 fueron hechos prisioneros. El costo de la guerra para Bolivia fue de 228 millones de dólares, financiados por el Banco Central y por empréstitos negociados con los magnates mineros, una vez que el crédito internacional había sido cortado.[38] Paraguay, con una población de 900 mil habitantes, movilizó 100.000 hombres, de los cuales 36.000 murieron y 2.500 fueron prisioneros, y el costo financiero para ese país fue de 128 millones de dólares.[39] A pesar de la superioridad numérica de sus ejércitos y

[36] Scheina, 2003, p. 85.
[37] Scheina, 2003, p. 103.
[38] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 539.
[39] Scheina, 2003, p.103.

fuerza aérea, Bolivia perdió la guerra, en buena medida por la dificultad de abastecer sus líneas, y por la inoperancia de varios de sus jefes militares y políticos. Paraguay, en cambio, además de contar con la acertada conducción de sus altos mandos, supo aprovechar las ventajas de su posición logística una vez que concentraba población y estructura administrativa en la orilla meridional del Chaco, lo cual le permitía transportar con rapidez tropa, agua y víveres al teatro de operaciones. Paraguay ocupó 90% del Chaco y, firmado el tratado de paz, se quedó con 80% del territorio disputado, un saldo positivo de 52.395 millas cuadradas con relación a la extensión del Chaco que controlaba antes de la guerra.

Las consecuencias del conflicto se procesaron dentro de los propios países beligerantes y no transcendieron ni siquiera al ámbito regional. La guerra trajo de vuelta los militares al primer plano de la política doméstica en ambos Estados. Curiosamente, el triunfo revitalizó el mito de la Primera República (1810-1870) como la edad de oro del Paraguay potencia.[40] Si bien la victoria fortaleció el orgullo nacional de los paraguayos, el saldo fue negativo para su democracia, la cual sucumbió poco después ante la investida de sucesivos golpes militares y regímenes conservadores. En Bolivia, la derrota provocó profundas transformaciones de signo parcialmente distinto: por un lado, cerró un largo ciclo de gobiernos civil-oligárquicos, y, por otro, desató las fuerzas sociales y configuró la mentalidad de los actores políticos que, posteriormente, desencadenarían la Revolución de 1952. El contacto y la necesaria interdependencia que la guerra exigió entre las distintas capas de la sociedad, hasta entonces enclaustradas dentro de rígidas fronteras étnicas, hicieron surgir una nueva consciencia colectiva de espíritu nacionalista. La movilización y la participación activa de la población indígena en la defesa del país generaron, sobre

[40] Ver, por ejemplo, Juan Natalicio González.

todo entre los sectores campesinos, "un sentimiento de derecho adquirido en el campo de batalla", que rápidamente se expresaría en demandas por reforma agraria.[41] Los gobiernos militares que se sucedieron realizaron las primeras experiencias de socialismo de Estado, nacionalizaron las empresas petrolíferas y comenzaron a fiscalizar los intereses de las tres mayores empresas productoras de estaño. Ideas nacionalistas y socialistas, antes restringidas a pequeños grupos, pasaron a ser moneda corriente entre jóvenes y excombatientes, y dieron origen a la formación de nuevos partidos, entre los cuales el Movimiento Nacionalista Revolucionario que encabezaría la revuelta popular y asumiría el poder el 9 de abril de 1952.[42]

Por lo visto hasta aquí, se puede concluir que las mayores guerras latinoamericanas, aunque limitadas, no dejaron de producir consecuencias de amplio espectro, una vez que contribuyeron a cambiar rasgos fundamentales de los sistemas sociales, económicos y políticos vigentes antes de su deflagración. Seguramente que ellas no fueron causa suficiente de las transformaciones apuntadas en los distintos casos, pero no hay duda de que crearon las condiciones para su materialización y, en ciertos casos, configuraron las fuerzas sociales responsables por las mismas. Es posible reconocer hasta hoy el legado de las guerras en varias dimensiones de la vida nacional de los Estados partícipes.

III. LAS MARCAS DE LAS GRANDES GUERRAS EN EL PRESENTE

La Guerra del Pacífico dejó cicatrices en las sociedades de todos los países que participaron directamente en el conflicto. La

[41] Mesa, Gisbert; Mesa Gisbert, 1997, p. 541.
[42] Klein, 2003, p. 175.

solución al problema de la mediterraneidad pasó a ser la principal reivindicación de Bolivia en los foros internacionales y, desde entonces, configura las relaciones con Chile, las cuales están expuestas a crises intermitentes, a pesar de los fuertes vínculos económicos y culturales que existen entre ellos. Hace más de medio siglo que ambos Estados no mantienen relaciones diplomáticas, las mismas fueron rotas en 1962 y, después de reatadas durante el interregno de los gobiernos de Banzer y Pinochet, Bolivia volvió a suspenderlas en 1978, y así continúan hasta hoy.[43] De todas formas, siempre hubo, en Chile, personas e instituciones, privadas y públicas que abrieron canales de comunicación, reconociendo, si no la injusticia perpetrada contra Bolivia, al menos la legítima aspiración de ese país a tener una salida soberana al mar. La convicción de que sólo así se podrá alcanzar una solución definitiva fue manifestada reiteradas veces por políticos, historiadores, escritores, y, alguna vez, hasta por el propio Pinochet, con áspero pragmatismo: "La aspiración de poseer una salida al mar es común a todos los Estados que se ven privados de ese contacto; la atracción es enorme. Es una fuerza geopolítica que opera siempre que se le presenta la ocasión y que ningún tratado consigue extinguir".[44] Y fue precisamente durante las dictaduras de Pinochet y Banzer que, con los acuerdos de Charaña, se avanzó más en ese sentido. Sin embargo, las tentativas de solución fueron dificultadas por el carácter trilateral del conflicto, y por la capacidad del gobierno peruano de oponer resistencia a las negociaciones directas entre Chile y Bolivia, o porque las juzga contrarias a sus intereses o porque comprometen territorios que considera litigiosos. Fue lo que su-

[43] En 1962, Bolivia rompió relaciones diplomáticas debido a que Chile desvió unilateralmente las aguas del río Lauca, de curso internacional entre los dos países.

[44] Baptista Gumucio, 1999, p. 8.

cedió, en 1976, con relación a la propuesta chilena de ceder a Bolivia una salida al Pacífico a cambio de 5.000 km² de territorio boliviano, próximo a Laguna Colorada, cuyas aguas servirían para abastecer las industrias de cobre chilenas. La intervención del Perú, implicado en un duelo histórico con Chile por la hegemonía en el Pacífico sudamericano, hizo abortar el proceso de negociación.[45]

Recientemente, la emergencia de gobiernos de izquierda y las necesidades creadas por el nuevo contexto regional y mundial han contribuido para que la demanda marítima boliviana comience a ser abordada bajo una perspectiva que, distintamente del discurso nacionalista tradicional, destaca la cooperación y los beneficios colectivos de un eventual acuerdo. El cambio de actitud se advierte en la agenda bilateral de los 13 puntos, acordada entre los gobiernos de Morales y Bachelet, que incorpora el tema marítimo y promueve la distensión a través de un nutrido programa de contactos bilaterales a niveles ministerial, parlamentar, militar, empresarial y estudiantil. La reciente declaración de Morales, por ocasión del Día del Mar, es ilustrativa del nuevo espíritu que anima ese tipo de estrategia: "Al margen de estos problemas históricos, en primer lugar está la integración, y es lógico esperar que, mediante el diálogo directo y bajo el control de nuestros pueblos, se resuelvan estos problemas". Sin embargo, cabe recordar que la disposición del gobierno no es necesariamente la de la sociedad, la cual, en general, aún nutre profundos rencores con relación a Chile, duda de sus verdaderas intenciones, y no lo considera un vecino confiable. La vigencia de ese sentimiento, con un toque de revanchismo, se hizo notar de manera dramática en la condenación casi

[45] La necesidad de recursos hídricos por parte del norte chileno alentó negociaciones sobre la base de un cambio de "agua salada por agua dulce", esto es, acceso al mar por fuentes de agua para las poblaciones y actividades económicas de la región.

unánime de la sociedad boliviana a la iniciativa del gobierno de Sánchez de Lozada de exportar gas a través de territorio y puertos chilenos. La caída del presidente, provocada por la guerra del gas, en octubre de 2003, muestra la fuerza mobilizadora y consensual que ostenta el tema marítimo.

Algo semejante acontece en Perú, donde el sentimiento antichileno se revela aún más acentuado, tal vez por la extensión que alcanzó la ocupación militar y la estela de depredación y violencias que dejaron los ejércitos chilenos en su marcha por el interior del país. Por eso mismo, la memoria de la resistencia es un capital simbólico que aún produce dividendos en la política interna peruana, alimentando movimientos nacionalistas como el cacerista, y la proyección de caudillos populistas, como Ollanta Humala.[46] El incidente diplomático provocado por el simple anuncio de un canal de televisión chileno, cuya señal alcanza algunas regiones del Perú, de que trasmitiría un documental sobre el conflicto bélico revela hasta que punto la Guerra del Pacífico continúa siendo un tema altamente inflamable para la población peruana, y la consciencia que tienen ambos gobiernos sobre su capacidad de avivar fácilmente el nacionalismo revanchista. En aquella oportunidad, la iniciativa suscitó la inmediata reacción de la cancillería peruana y la exhibición fue cancelada, a pedido de las propias autoridades chilenas que, aunque reconocían el carácter imparcial del programa, pensaron que sería una imprudencia echar más leña al fuego. Por otro lado, la percepción que la opinión pública chilena cultiva sobre Bolivia y Perú tampoco ayuda a aliviar las tensiones: sobrevive hasta hoy una visión chauvinista y prejuiciosa, con frecuencia alimentada por la prensa, la cual, al mismo tiempo que se ocupa de noticiar diligentemente lo que ocu-

[46] Durante la campaña electoral, Humala, que al final obtuvo una elevada votación en el primer turno, hizo constantes alusiones a la Guerra del Pacífico y a los territorios perdidos por Perú y Bolivia.

rre en dichas repúblicas, carga la tinta en los aspectos que tienden a confirmar el estereotipo de sociedades mendicantes, revoltosas, repletas de delincuentes e indios bárbaros.

En las relaciones diplomáticas de los países involucrados en la Guerra de la Triple Alianza, en cambio, no están presentes demandas de restitución territorial. De todos modos, la consciencia de que cabe una reparación histórica, capaz de restablecer la verdad sobre esa guerra, afecta la política exterior y tiñe las relaciones de Paraguay con sus vecinos del Mercosur, sobre todo con Brasil, visto con particular animosidad por los paraguayos. En la práctica, la exigencia aparece de manera soslayada en el marco de las instituciones regionales y se refiere al hecho de que los países aliados no solamente le deben al Paraguay una compensación moral, sino que todos en conjunto deberían cuidar mejor de las comunidades guaraníes que quedaron divididas por las fronteras fijadas después del conflicto armado.

IV. LOS MOTIVOS DE LA PAZ AMERICANA

No obstante el significativo impacto de las grandes guerras sobre los países involucrados, la región latinoamericana, conformada por nada menos que veinte Estados, ha disfrutado de considerable y progresiva paz en el escenario internacional a lo largo de los dos últimos siglos. Exceptuando la Guerra de la Triple Alianza, verdaderamente feroz y exterminadora, el número de muertes en consecuencia de conflictos armados entre los Estados de la región fue mucho menor del que se verifica entre las naciones de Europa y América del Norte, donde se “ha matado mil veces más y a un ritmo más acelerado” y ascendente. América Latina, al contrario, se ha distinguido por la construcción de un sistema intercontinental de conferencias y tratados para la solución de conflictos mucho

antes de que esa práctica se hiciese común o se generalizase.[47] El tema de la guerra no parece popular ni entre los militares de la región. La investigación, realizada por Centeno a base de revistas especializadas de diez países, revela que del total de artículos publicados a lo largo de más de un siglo, las materias dedicadas al análisis estratégico de posibles conflictos bélicos regionales representan una ínfima proporción. En Argentina, por ejemplo, de los 2.500 artículos de la Revista del Círculo Militar, sólo dos tratan de ese asunto, y en Chile únicamente cuatro de 2.790 títulos.[48]

Son varios los factores que han sido propuestos para explicar el pacifismo de la trayectoria interestatal latinoamericana. Para algunos, la tendencia acarrea una marca de nacimiento, y se refiere al hecho de que las guerras de independencia no exigieron la militarización de la sociedad. Por otra parte, el proyecto de construir la unidad americana, desde los tiempos de Bolívar, corrió parejo con las tentativas de instituir los Estados nacionales, lo cual debe haber contribuido para que los países, engendrados por un mismo impulso y casi al mismo tiempo, no se percibiesen entre sí como competidores o enemigos potenciales. En tal sentido, cabe recordar que dos grandes ejércitos, uno encabezado por San Martín, en el sur, y otro por Bolívar, en el norte, fueron responsables, en buena medida, por la liberación de toda la región suramericana, excepto Brasil. En otras palabras, las guerras por la patria grande eran parte intrínseca de las luchas locales contra el poder colonial. Más aún, la identidad nacional, vinculada desde el comienzo al sentimiento de pertenencia a la comunidad americana, muy luego se acopló a la consciencia de que no había fuertes motivos materiales que aproximasen los países de la región, ya que, en la visión de las élites modernizadoras, los factores capaces de impulsar el desarrollo —inmigración, capitales, comercio— "sólo podían venir

[47] Centeno, 2002, p. 37 y 70.
[48] Centeno, 2002, p. 78.

de ultramar".[49] Así, mientras la unión de los nuevos Estados iba arraigando en el discurso, la dura realidad material los distanciaba y, de esa manera, las posibilidades de enfrentamientos por razones económicas, sin que mediara el interés de potencias extranjeras por algún recurso estratégico, disminuían considerablemente. Por eso, las guerras interestatales que ocurrieron en la región serán interpretadas casi siempre como guerras imperialistas.

En época más reciente, hay que subrayar el surgimiento de la hegemonía de los Estados Unidos, la cual, además de constituirse en una fuerza amortiguadora del impacto que los conflictos extracontinentales tuvieron en la región, fue un poder moderador de las contiendas interestatales, sin menoscabo de las reiteradas incursiones e invasiones perpetradas en lo que consideraba ser su área de influencia.[50] Además de la extensión y escasa población de los espacios de frontera entre los países latinoamericanos, también resultó benéfico el hecho de que los nacionalismos o "patriotismos populares" se constituyeron tardíamente, no en oposición a situaciones de dominación extranjera o de conflictos con otros Estados, sino, fundamentalmente, como palancas del desarrollo y de proyectos de industrialización.[51] Cuando se alcanzó esa fase, hacía tiempo que el enemigo imaginado, de quien todo discurso nacionalista echa mano, había encarnado, para toda América Latina, en la figura del Imperio: los Estados Unidos, un poder inabordable militarmente, y para el cual el adversario fue, inicialmente, Inglaterra, luego Alemania y, más tarde, la Unión Soviética. De ese modo, el candente antiimperialismo al sur del Río Bravo devino,

[49] Alberdi, 1998.
[50] Sobre las numerosas actividades que el Departamento de Estado norteamericano desarrolló para reducir los riesgos de conflictos bélicos en la región, consultar Stuart, 1949.
[51] Sobre las nociones de "protonacionalismo popular" y "patriotismo popular", consultar Hobsbawm, 1990, p. 63.

paradójicamente, un antídoto eficaz contra el "nacionalismo agresivo" y, en las condiciones de la "Pax Americana", de consecuencias relativamente menos catastróficas bajo un punto de vista bélico. Tampoco hubo Estado latinoamericano que, en su recorrido histórico, ejerciese dominio y explotación colonial de poblaciones y territorios situados fuera de su jurisdicción política, no obstante el hecho de que los grupos indígenas estuvieron sometidos a esa condición en el interior de sus respectivos países. En la misma línea de factores que, en el largo plazo, afectaron la curva de las guerras interestatales, ha de mencionarse, finalmente, el cultivo, por una parte importante de la intelectualidad latinoamericana, de una vocación pacifista que atraviesa los dos siglos de existencia republicana.[52] En síntesis, el anticolonialismo, el antiimperialismo y el pacifismo, bajo cuyos principios se fraguó el discurso de la identidad criolla latinoamericana, mucho antes de la emergencia de los nacionalismos populares o populistas, también hicieron su parte para inhibir los enfrentamientos entre Estados, así como la posibilidad de que potencias de la semiperiferia, como Brasil, Argentina o México, asumiesen, más tarde, papeles de liderazgo geopolítico.

V. Y PUR SI MUOVE: LA PARADOJA Y SU CARÁCTER ESPECULAR

En contrapartida, los países de América de Sul, relativamente exitosos en la consolidación de sus soberanías y en la solución de

[52] Ver, por ejemplo, José Montalvo, "Ojeada sobre América". Otra expresión enfática se plasmó en la obra de Juan Bautista Alberdi, El crimen de la guerra. Huelga decir que el pacifismo y altruismo de la visión internacionalista de este autor no se extienden a las poblaciones indígenas, atacadas y denigradas en varios de sus escritos.

conflictos en el escenario externo, parecen estar más expuestos a la violencia doméstica y a las guerras civiles que los Estados Unidos o las sociedades europeas desarrolladas, donde la tendencia ha sido a la disminución constante de esas amenazas, a medida que se pasa del siglo XVIII al XIX, y de éste al XX.[53] No hay duda de que los países de América Latina han sufrido, al igual que otras regiones del planeta, el infierno de guerras internacionales e invasiones extranjeras, pero la mayor parte de los conflictos armados con sus nefastas secuelas han ocurrido, hasta hoy, entre los habitantes de un mismo Estado y dentro de sus propias fronteras.[54] Basta recordar que si Estados Unidos sufrieron 1.100.000 bajas durante la Segunda Guerra Mundial, México perdió 824.000 personas por causa de la Revolución (1910-1920), y mientras que en la Guerra de Vietnam (1964-74) murieron 54.000 norteamericanos, el número de colombianos que perdieron la vida en razón de "La Violencia" (1948-57) alcanzó a 180.000 personas —cifra muy superior a la suma de las pérdidas sufridas por todos los ejércitos que participaron en las guerras del Pacífico y del Chaco.[55]

En esa misma línea de raciocinio, el interés secundario que acusan los militares sobre la posibilidad de que guerras interestatales surjan en la región ha sido compensado históricamente por una obsesiva preocupación por la "amenaza interna". La historiografía sobre Fuerzas Armadas en América Latina ha documentado ampliamente la actuación domestica de los militares, interpretándola como la resultante de condiciones pretorianas o, bajo una perspectiva más radical, como aquella que se esperaría de "fuerzas de ocupación".[56] La violencia política, unas veces provocada, otras

[53] Sobre la tendencia en Europa, consultar Tilly, 1992.
[54] López-Alves, 2003, p. 51.
[55] Scheina, 2003, p. XIV.
[56] Consultar, por ejemplo, Hobsbawm, 1970, y Petras, 1970.

detenida en los límites del juego estratégico de las superpotencias, se arrastró siguiendo los hilos del tejido social y las pulsiones de los conflictos nacionales en cada Estado.

Sobre esa vereda sangrienta se sitúa la experiencia guerrillera. Si bien que, en su origen, la guerra de guerrillas remonta a épocas antiguas, en América Latina se convirtió en una pieza estructural del proceso político, y estuvo presente, con mayor o menor fuerza, en todas las fases de su historia.[57] Ella se presenta casi siempre como lucha popular, de contenido anti-colonial y anti-imperialista, contra el enemigo externo y los grupos domésticos que colaboran con aquél. Desde las guerrillas de Manuel Rodríguez y Juana Azurduy de Padilla en las luchas por la Independencia, pasando por la resistencia organizada por Benito Juárez contra la invasión francesa, hasta las guerrillas comandadas por el Che, o por las Fuerzas Armadas Revolucionarias y el Ejército de Liberación Nacional en Colombia, por los Tupamaros en Uruguay, Montoneros en Argentina, Sandinistas en Nicaragua, Sendero Luminoso en Perú, Kataristas en Bolivia, entre otras, sean de origen rural o urbano, poseen casi todas una complexión híbrida, lo cual hace difícil caracterizarlas tan sólo como conflictos civiles. La presencia de la guerrilla denota, con frecuencia, insuficiente universalización del Estado, el cual pasa a ser visto por los grupos locales como una entidad extraña y, en consecuencia, carente de sustentación y legitimidad internas, como se constata en el desahogo del montonero uruguayo Aparicio Saravia en 1902:

> Estoy convencido de que los enemigos de la nación se aprovechan de la confusión existente sobre la cuestión Estado. Y yo me pregunto todo el tiempo qué diablos es el Estado... porque la patria y el Estado no son realmente la misma cosa. La Patria somos nosotros, los buenos Orientales, aquí en la *montonera*. Y el Estado es un comando artificial, hecho de papel, sin corazón.[58]

[57] Ver, por ejemplo, Demélas, 2007, p. 21.

Una pista de que el análisis del carácter bifronte y duradero de la guerrilla puede ofrecer claves importantes sobre la configuración de las relaciones entre Estado y sociedad en los países de la región. Sea como fuere, con el fin de la Guerra Fría y el ocaso de la Revolución Cubana, la región perdió su ya menguada relevancia en el tablero geopolítico de los Estados Unidos, y las dictaduras, otrora indoctrinadas y armadas por el Gran Hermano para la defensa de la Civilización Cristiana Occidental, recularon, después de asombrar a propios y extraños por sus refinamientos de crueldad y desvarío. El alejamiento generalizado, y de cierto modo inesperado, de las Fuerzas Armadas – hasta hace poco un poder fáctico ineludible a la hora de armar los escenarios posibles de la política latinoamericana – no deja de ser un divisor de aguas con relación a nuestro tiempo. Tanto es así que, para las jóvenes generaciones de muchos países, el "golpe militar" pasó a ser una experiencia libresca, aunque los factores que lo propiciaban no hayan perdido fuerza por igual en toda la región, como lo atestigua la creciente visibilidad de las FFAA en la sustentación de algunos regímenes. Y es que las condiciones promotoras del pretorianismo no desaparecieron. Al contrario, hoy, la línea de inestabilidad política se corresponde con la antigua falla que pasaba por Ecuador, Bolivia, Perú y Argentina, países que, desde la redemocratización, fueron responsables por la mayoría de los episodios de gobiernos que no completaron sus mandatos.

Durante las últimas décadas, la violencia cambió de signo, y bajo el título *inseguridad ciudadana* pasó a constituirse en la mayor amenaza a la democracia, por lo menos en la opinión de las élites

[58] López-Alves, 2001, p. 163.

dirigentes de América Latina.[59] Aunque la falta de series estadísticas sobre el conjunto de las sociedades latinoamericanas no permita establecer el curso secular de la violencia criminal, hay indicios suficientes para afirmar que, actualmente, la región transita en sentido opuesto al de los países avanzados y, para algunos, ya exhibe las peores tasas del planeta. En 1976, cerca de 75% de los secuestros ocurridos en el mundo se produjeron en América Latina, a pesar de haber aumentado el dinero aplicado en seguridad privada y pública, al punto de superar los gastos en salud.[60] En un informe de 2008, el Global Development Network afirma que:

> La tasa de criminalidad en América Latina en conjunto es la más alta del mundo, y 4 a 5 veces mayor que la de los países de la OECD. Más de 40% de la población de la región informó que fue víctima de un crimen el año anterior al de la investigación. En muchos países, la criminalidad es la preocupación mayor entre la población. Pero lo que más sorprende es el grado de la violencia en algunos países... El número de muertes por causa de la violencia en América Latina es 200% mayor con relación al promedio de América del Norte, 450% con relación a Europa Occidental, y 30% mayor cuando se lo compara con los del antiguo bloque de países comunistas. El homicidio se ha vuelto endémico entre la población joven masculina, y la probabilidad de que un joven latinoamericano sea víctima de homicidio es de 15 a 70 veces mayor que en América del Norte, Asia o Europa (Soares; Naritomi, 2008, Apud Centeno, 2009, p. 11-2.)

En síntesis, parece que vivimos, aquí, una situación inversa a la que emana del contractualismo hobbesiano: mientras los Estados se muestran pacíficos y regulados en el ambiente externo, no

[59] IUI, 2007.
[60] Favre, 2002, p. 70-1.

consiguen resolver dentro de sus fronteras el problema de la violencia. En la identificación de las causas que explicarían ese estado de cosas, algunos autores han sugerido, a partir de las tesis propuestas por Tilly y otros sobre los países de Europa, que habría una conexión causal entre esas dos realidades. En otras palabras, la incapacidad de los Estados de la región para proteger personas, hacer cumplir las leyes y controlar sus respectivos territorios estaría fuertemente relacionada con el "pacifismo" que exhibieron secularmente en el escenario internacional, es decir, se debería al hecho de que, en los términos perentorios de un autor, América Latina, "es triste decirlo, no luchó suficientes guerras".[61] Existiría, pues, una correlación negativa entre belicosidad internacional y debilidad doméstica, con las correspondientes secuelas de violencia en esa última esfera.[62] Para llegar a semejante conclusión, primero se establece que los Estados latinoamericanos son endebles internamente, luego se señala la falta de guerras como causa de ese fenómeno generalizado en el contexto regional. Pero sería posible invertir la dirección de la causalidad y argumentar, igualmente, que la debilidad de los Estados explica la falta de guerras —una inferencia que acaba siendo explícita en ese tipo de análisis—. Cabe, entonces, indagar si no estamos delante de un fenómeno especular que nos induce a formular argumentos tautológicos, como fue sugerido en la introducción de este trabajo.

VI. EL ESPEJO DE ALICIA

Una forma de salir de la trama especular sería considerar, como sugiere Centeno, que el origen del desarrollo estatal exitoso no se

[61] López-Alves, 2001, p. 171.
[62] Centeno, 2002, p. 66.

debe a la guerra en sí, sino al hecho de estar asociada al proceso por el cual un grupo se impone sobre otros, concentrando poder y universalizando los fundamentos de su dominación dentro de un territorio. Entonces, la variable política también tendría que trabajar en el mismo sentido de las armas, vale decir, a favor de la unificación estatal, lo cual exigiría la "existencia de una élite dispuesta o forzada a aceptar la pérdida de prerrogativas individuales en función de un bien colectivo" o, en otras palabras, la presencia de una clase dirigente. Tal cosa no habría ocurrido en América Latina, donde la guerra nunca consiguió romper el "equilibrio inercial" que existía entre varios poderes e intereses sociales, ni dar a luz, se podría añadir, siquiera una sola revolución burguesa.[63]

Argumentos de esa naturaleza reiteran, una vez más, la ideia de que habría una falla genética en los Estados de la región, la cual les impidió alcanzar lo que fue plenamente logrado por los países del centro en algún lugar del pasado. Semejante lectura de los hechos reduce la ambición explicativa a la tarea de identificar omisiones y lagunas de cara a un modelo de Estado cuyas condiciones de emergencia son irrepetibles. No acierta esa perspectiva aquello que es perfectamente obvio: cuando los países latinoamericanos surgen en el escenario internacional, ni el modelo de Estado es el mismo de los siglos XV o XVII, ni la guerra puede cumplir las mismas funciones que en la época del Tratado de Westfalia. Cuando sucedió la independencia latinoamericana, la distinta configuración del sistema internacional colocaba otras opciones para las élites de la región, al mismo tiempo que cancelaba la posibilidad de que se repitiese la trayectoria trillada por los países europeos. Por tanto, resulta anacrónico y fútil el esfuerzo que, en vez de explicar la implantación del Estado moderno en América Latina bajo

[63] Centeno, 2002, p. 163.

circunstancias históricas tan diferentes a las existentes en los siglos XVI y XVII, busca establecer si las condiciones originales estuvieron presentes en la región durante las primeras décadas del siglo XIX y, como no las encuentra, deriva y apunta un rosario de fallas en su configuración.

En ese sentido, cabe recordar que el modelo de Estado, dominante en la época de la Independencia, era distinto del existente en la fase germinal, una vez que incluía, además de la consolidación de un núcleo de autoridad, los dispositivos constitucionales para limitarlo, vale decir: la distribución de poderes, el sistema representativo, la garantía de los derechos individuales y, en el plano económico, las instituciones del capitalismo. Dado que el desafío de implantarlo equivalía no sólo a subir a un tren en movimiento, sino también hacerlo por la parte delantera —el Estado en su configuración liberal—, el acumulo de tareas que había que realizar simultáneamente explica mejor que la "falta de guerras" la impresión de "debilidad" o de proyecto inacabado que acusa la constitución de la estructura estatal en América Latina. Es difícil percibir de qué modo más guerras, en territorios de dimensiones casi siempre muy superiores a los de Europa y poco poblados en grandes extensiones, podrían haber contribuido no solamente a la centralización del poder, como al avance del tipo de Estado, cuya plataforma ideológica se confundía, en la mentalidad de las élites latinoamericanas, con el propio concepto de Civilización. Por eso mismo, no cabe suponer que el papel de las guerras sería el mismo que el protagonizado en los inicios de la Europa moderna. La unificación de Argentina, realizada bajo la Constitución de 1853, muestra justamente como dos configuraciones institucionales disponibles desde el siglo XVIII —el federalismo y la representación fiduciaria— hicieron lo que las armas no habían conseguido imponer en treinta años de enfrentamientos. De la misma manera, el anacronismo implícito en la perspectiva belicista no consigue ex-

plicar por qué los Estados latinoamericanos, no obstante las diferencias de grado, se encuentran hoy, por cualquier criterio que se los considere, mucho mejor plantados en el frente interno que en el pasado, sin que la guerra haya contribuido prácticamente nada para ese corolario.

En los estudios sobre los Estados latinoamericanos, la concentración en la lógica del conflicto ha inducido a que se ponga un énfasis casi exclusivo en la variable guerra, cuando la cooperación puede ser tan importante, o más, para entender las características de su desarrollo y consolidación en el largo plazo. Siguiendo esa pista, sería posible encontrar evidencias suficientes para respaldar la idea de que las interferencias más o menos explícita de la potencia hegemónica en las sucesivas reformas de los Estados de la periferia, interpretadas casi siempre como un déficit de soberanía, pueden haber contribuido para su fortalecimiento en el interior de sus territorios y, al mismo tiempo, en el ambiente externo.[64]

A pesar del amplio impacto y relativo reconocimiento que tuvieron las teorías del imperialismo y de la dependencia, en sentido de mostrar la relevancia de la conexión externa para el análisis de los procesos nacionales, hoy estamos teóricamente más preparados para entender tales nexos a nivel económico, mientras que los de naturaleza política continúan siendo encuadrados bajo la óptica heredada de la tradición estado-céntrica, dominante en el pensamiento político moderno. Esa perspectiva limitada, como apunta Held, es responsable por la separación que se observa en los campos de la teoría política y de las relaciones internacionales —un escenario poco promisor para elucidar las razones del descompaso que se verifica, en la trayectoria de los Estados latinoamericanos, entre la paz externa y la violencia interna.

[64] Ver, por ejemplo, Mitre, 1993.

VII. COROLARIO

En los últimos tiempos se ha especulado sobre una supuesta "corrida armamentista" en la región, la cual podría elevar el riesgo de enfrentamientos interestatales, especialmente entre países con problemas limítrofes latentes. En verdad, el fenómeno "armamentista" no parece ser genéricamente latinoamericano, dado que de los 44 billones que la región aplicó en gastos militares en 2007, más del 88% fue realizado por países suramericanos. Fueron ellos los responsables por los mayores incrementos en el período 2003-2007 —Venezuela (78,53%), Chile (53%), Ecuador (49%)— y entre ellos se encuentran también los tres más altos presupuestos militares: Brasil, Colombia y Chile. En el último lustro, Chile y Venezuela han sido los que más importaron armas.[65]

Sin embargo, las evidencias empíricas están lejos de propiciar consenso, puesto que, con ellas, tanto se puede diseñar un cuadro de "zona militarizada" como de "mar en calma". Esto se debe, en parte, a la dificultad de establecer criterios objetivos a partir de los cuales se pueda determinar en qué condiciones un proceso de reabastecimiento de las Fuerzas Armadas deja de obedecer a una dinámica convencional y pasa a expresar la lógica de una corrida armamentista.[66] Bajo un punto de vista retrospectivo, una parte sustancial del aumento de los gastos en ese sector puede ser imputada a la necesidad de recomponer el arsenal después de una década de bajos presupuestos militares y equipos obsoletos. En varios casos, la modernización de las Fuerzas Armadas continúa siendo un trade-off entre las esferas civil y militar para mantener ocupados y apaciguados los cuarteles, mientras la definición de las nuevas funcio-

[65] Datos obtenidos de Villa, 2008, p. 3-6.
[66] Ver, por ejemplo, Alsina, s/d.

nes de las Fuerzas Armadas y de la propia política de Defensa Nacional en el período Posguerra Fría permanecen en un limbo institucional en prácticamente todos los Estados de la región.[67] Por otra parte, los polos de mayor reabastecimiento ocurren en países con alguna pretensión y condición de incidir sea en el cuadro regional, a través de nuevas estructuras, tales como, el Consejo Suramericano de Defensa dentro de UNASUL, sea en el plano internacional, participando en misiones de la ONU, o alcanzando el reconocimiento militar estándar de país OTAN, como aspira Chile.[68] Este país, por ejemplo, ha participado, en los últimos tiempos, en misiones de paz en Irak, Camboya, Bosnia, India, Paquistán, Oriente Medio y Guatemala y, en el ámbito de la seguridad hemisférica, como grande incentivador del desarrollo de medidas de Promoción de la Confianza Mutua entre los Estados, en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas.[69]

Tampoco existe motivo para sobresaltos con relación a los países de mayor potencial: Argentina y Brasil. En el primer caso, contrariamente al resto de los Estados, se observa que, a pesar del crecimiento económico, hubo una reducción en el presupuesto militar entre 2004 y 2007, y el gobierno, a través de la Cancillería y del Ministerio de Defensa, decidió invertir en medidas promotoras de confianza mutua en la región, convencido de los beneficios de la cooperación, e incrédulo respecto a la posibilidad de amenaza externa.[70] Del mismo modo, la ascensión del Brasil en el escenario internacional, lejos de catalizar tensiones regionales, se hizo sobre la plataforma de su tradicional papel conciliador. Cabe resaltar, en

[67] Sobre ese tema, consultar, por ejemplo, Marques, 2003, y Fetherston-Dike, 1996.
[68] Villa, 2008, p. 10.
[69] Pérez Yoma, 1999, p. 57.
[70] Villa, 2008, p. 22.

tal sentido, que en la Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica, realizada el 2003 en México, tanto Brasil como Argentina "manifestaron enfáticamente la necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza" como el tema más sensible en términos de seguridad.[71]

El país que ha suscitado mayor preocupación y atención por parte de la opinión pública y la prensa internacionales es Venezuela, que pasó, entre 1998 y 2002, del 56º al 24º lugar en la clasificación de importadores de armas, comprándolas de Rusia, su principal y prácticamente exclusivo proveedor (93%), en virtud del embargo impuesto por Estados Unidos al régimen de Chávez. En este caso, la búsqueda deliberada de liderazgo y la capacidad de cuestionar y de proponer alternativas regionales a la política norteamericana denotan cierto distanciamiento de su pauta histórica, pero no apuntan en sentido de una ruptura con relación a la tendencia pacifista de la región. La percepción de amenaza se relaciona más bien con dimensiones domésticas (pactos civil-militares), guerrilla, crimen organizado y narcotráfico, todos con potencial de provocar tensiones fronterizas, aunque con pocas posibilidades de derivar en guerras interestatales. Bajo ese prisma, parece una exageración interpretar el aumento en los gastos militares de Venezuela como la quiebra de "un inefable equilibrio estratégico suramericano —concepto de limitada utilidad en el contexto de la existencia de relaciones políticas cooperativas entre los países de la región"—.[72] En síntesis, la afirmación hecha por el ministro de la Defensa Nacional de Chile, Pérez Yoma, en el mismo año de la llegada de Chávez al poder, continúa más próxima de la realidad que el discurso alarmista que ve guerra en cada esquina: "América Latina y Caribe son actualmente acaso la región más estable del

[71] Bonilla; Cepik, 2004, p. 45.
[72] Alsina, s/d.

mundo, si se considera indicadores como no proliferación y el gasto en defensa; mientras que los principales conflictos interestatales han logrado ser administrados o resueltos a través del diálogo, la negociación y el derecho internacional."[73]

Dirigiéndose a Nuestra América, José Martí aconsejaba que "los pueblos que no se conocen han de darse prisa para conocerse".[74] Y hoy, más que nunca, el conocimiento mutuo, respaldo del diálogo constructivo, debe constituirse en estrategia privilegiada, si no para alcanzar la paz perpetua, al menos para refrenar los nacionalismos de espíritu belicoso y los excesos de la ideología. Afortunadamente, a lo largo del siglo XX y en lo que va de éste, el espectro de la guerra entre Estados no dejó de alejarse de la tierra latinoamericana. Ese es un tesoro que debe cuidarse como la herencia más rica para las generaciones venideras, y como el mejor ejemplo que se puede dar a otras regiones del planeta. Sin embargo, la tarea de asegurar esa trayectoria y fortalecerla exige que se encare, con las armas del buen juicio y la justicia, la carga de problemas aún pendientes, cuyo peso, de continuar en aumento, puede comprometer las delicadas alas de la paz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberdi, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización de la República Argentina. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.

Alsina, João Paulo Soares. "Corrida armamentista na América do Sul: falácia conceitual e irritante político". www.seguridadregional-fes.org/upload/4062-001_g.pdf s/d. Consultado em 22/10/2009.

[73] Pérez Yoma, 1999, p. 58-59.
[74] Martí, 1991, p. 194.

Baptista Gumucio, Mariano. Chile- Bolívia: la agenda inconclusa. Santiago: LOM, 1999.

Bonilla, Adrián; Cepik, Marco. "Seguridad andino-brasileña: conceptos, actores y debates", In: Cepik, Marco; Ramírez, Socorro (Ed.). Agenda de seguridad Andino-Brasileña. Bogotá: Frederich Ebert, 2004.

Bravo, Carmen Gloria. "Caracoles: un capítulo de la historia chileno-boliviana" (manuscrito).

Bravo, Carmen Gloria. La Flor del Desierto. El mineral de Caracoles y su impacto en la economía chilena. Santiago de Chile: DIBAM, LOM Ediciones, 2000.

Bushnell, David; Macaulay, Neill. The emergence of Latin America in the Nineteenth Century. Oxford University Press, 1994.

Cannabrava, Ivan (Embaixador). "O processo de paz Equador-Peru: 1995-1998". Silva, Raul M. (Org.). Missões de paz: a diplomacia brasileira nos conflitos internacionais http://www2.mre.gov.br/missoes_paz/port/capitulo11.html s/d. Consultado em 20/10/2009.

Centeno, Miguel Angel. Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America. The Pennsylvania State University, 2002. Centeno, Miguel Angel. "The State in Latin América". 17/6/2009. http://www.princeton.edu/~cenmiga/works/The%20State%20in%20Latin%20America.pdf. Consultado em 29/9/2009. Centeno, Miguel Angel; López-Alves, Fernando (Ed.). The other mirror. Grand Theory through the lens of Latin America. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

Chiavenatto, Julio José. Genocídio americano: A Guerra do Paraguai. São Paulo: Brasiliense, 1993.

Demélas, Marie-Danielle. Nacimiento de la guerra de guerrilla. El diario de José Santos Vargas (1814-1825). La Paz: Plural, 2007.

Donghi, Tulio Halperin. Historia contemporánea de América Latina. Madrid: Alianza Editorial, 1975.

Earle, Rebecca. The Return of the Native. Indians and myth making in Spanish America, 1810-1930. Duke University Press, 2000.

Favre, Henri. América Latina frente al desafío del neoliberalismo. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos, 2002.

Fetherston-Dike, Natalia. "Política de defensa y transición en Argentina y Chile". Análisis FASOC, Año 11, n. 12, abril-junio, 1996.

Gobierno del Perú. Estado de la operación de compra y explotación de las salitreras de Tarapacá por el gobierno del Perú. Lima: Imprenta La Patria, 1878.

González Miranda, Sergio. El dios cautivo. Las Ligas Patrióticas en la chilenización compulsiva de Tarapacá. Santiago: LOM Ediciones, 2004.

González, Juan Natalicio. El Paraguay Eterno. Asunción: Cuadernos Republicanos, 1986. In: Brezzo, Liliana M. "La historiografia paraguaya: del aislamiento a la superación de la mediterraneidad". http://www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/v.1/v.7_atg3.htm

Grez Toso, Sergio. La "cuestión social" en Chile. Ideas y debates precursores (1804-1902), (Compilación y estudio crítico). Santiago: Dirección de Archivos, Bibliotecas y Museos, Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 1995.

Held, David. "Introduction". In: Held, David (Ed.). Political Theory Today. Stanford University Press, 1991.

Hobsbawm, Eric, "Os golpes militares da classe média". In: Veliz, Claudio (Org.). América Latina, estruturas em crise, São Paulo, 1970.

Instituto Universitario Iberoamericano (IUI). Elites Parlamentarias Latinoamericanas, Brasil 2003-2007. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2007.

Klein, Herbert S. "El impacto de la Guerra del Pacífico en la política boliviana" (manuscrito).

Klein, Herbert S. A Concise History of Bolivia. Cambridge University Press, 2003.

Koshiba, Luiz; Pereira, Denise Manzi Frayze. Américas: uma introdução. São Paulo: Atual, 1992.

Langer, Erick D. "Integración económica en el desierto de Atacama, antes y después de la guerra del Pacífico" (manuscrito).

López-Alves, Fernando. "The transatlantic bridge: mirrors, Charles Tilly, and State Formation in the River Plate". In: Centeno, Miguel Angel; López-Alves, Fernando, 2001.

López-Alves, Fernando. La formación del Estado y la democracia en América Latina. Bogotá: Norma López-Alves, 2003.

Maquiavel, Nicolau. O Príncipe. Escritos políticos. São Paulo: Nova Cultural, 1991.

Marques, Adriana, A. "Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria". Revista de Sociologia e Política, nº 20, jun.2003, p. 69-85.

Martí, José. Nossa América. Antologia. São Paulo: Hucitec, 1991.

Mc Evoy, Carmen "¿República Nacional o República Continental? El discurso republicano durante la Guerra del Pacífico, 1879-1884". In: Mc Evoy, Carmen; Stuven, Ana María (Ed.). La República Peregrina: Hombres de armas y letras en América del Sur, 1800-1884, Lima: Instituto de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, 2006a.

Mc Evoy, Carmen. "Chile en el Perú: guerra y construcción estatal en Sudamérica, 1881-1884". Revista de Indias, v. LXVI, n. 236, 2006b.

Mesa, José de; Gisbert, Teresa; Mesa Gisbert, Carlos D. Historia de Bolivia. La Paz: Editorial Gisbert, 1997.

Mitre, Antonio. El enigma de los hornos. La Economía Política de la fundición de estaño. El proceso boliviano a la luz de otras experiencias. La Paz: Asociación de Mineros Medianos & ILDIS, 1993.

Mitre, Antonio. Nosotros que nos queremos tanto. Estado, modernización y separatismo: una interpretación del proceso boliviano, Santa Cruz: El País, 2008.

Morris, James O. Las elites, los intelectuales y el consenso. Estudio de la cuestión social y el sistema de relaciones industriales en Chile, Santiago: Editorial del Pacífico, 1967.

Ortega, Luis Martínez. Chile en ruta al capitalismo.Cambio, euforia y depresión, Santiago, DIBAM-LOM, 2005.

Pérez Yoma, Edmundo. "La defensa nacional de Chile y la globalización". Fasoc, Año 14, nº 4, octubre-diciembre, 1999.

Petras, James. América Latina: reforma o revolución? Buenos Aires: Biblioteca de Ciências Sociales, 1970.

Scheina, Robert L. Latin America's Wars. The Age of the Professional Soldier, 1900-2001. v. 2, Washington DC: Brassey's Inc., 2003.

Sicotte, Richard; Vizcarra, Catalina; Wandschneider, Kirsten. "The fiscal impact of the War of the Pacific". Cliometrica (2009) 3: 97-121.

Soares, Rodrigo; Naritomi, Joana. "Understanding High Crime Rates in Latin America", GDN Conference, 2008.

Stuart, Graham H. The Department of State. A History of Its Organization, Procedure, and Personnel. New York: The MacMillan Company, 1949.

Tilly, Charles. Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992. Cambridge: Blackwell, 1992.

Villa, Rafael Duarte. "Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares". Estudos e Cenário, Dezembro de 2008. Observatório Político Sul-Americano. http://observatório.iuperj.br. Consultado em 12/10/2009.

ANEXO 1
PÉRDIDAS HUMANAS EN GUERRAS CON PARTICIPACIÓN DE POTENCIAS EUROPEAS, 1618-1953

Guerra	Muertos en batalla	Principal Acuerdo
De los Treinta Años (1618-48)	2.071.000	Tratado de Westfalia
Franco-Española (1648-59)	108.000	Tratado de los Pirineos
Otomana (1657-64)	109.000	Tregua de Vasvar
Franco-Holandesa (1672-8)	342.000	Tratado de Nimwegen
Otomana (1682-99)	384.000	Tratado de Karlowitz
Liga de Augsburg (1688-97)	680.000	Tratado de Ryswick
Sucesión Española (1701-13)	1.251.000	Tratado de Utrecht
Sucesión Austríaca (1739-48)	359.000	Tratado de Aix-la-Chapelle
De los Siete Años (1755-63)	992.000	Tratados de Paris, Hubertusburg
Otomana (1787-92)	192.000	Tratado de Jassy
Revolución Francesa (1792-1802)	663.000	Tratado de Amiens
Napoleónicas (1803-15)	1.869.000	Congreso de Viena
De Crimea (1853-6)	217.000	Congreso de Paris
Franco-Prusiana (1870-1)	180.000	Tratado de Frankfurt
Ruso-Turca (1877-8)	120.000	Tratado de Santo Estéfano, Congreso de Berlín
Primera Guerra Mundial (1914-8)	7.734.300	Tratados de Brest-Litovsk, Versalles, Saint Germain, Neuilly, Trianon
Sino-Japonesa (1937-41)	250.000	Ninguno: confluyó en la Segunda Guerra Mundial
Segunda Guerra Mundial (1939-45)	12.948.300	Ninguno
De Corea (1950-3)	954.960	Armisticio: no hubo acuerdo

Fuente: Tilly, 1992, p. 165-6.

ANEXO 2
INVASIONES, INTERVENCIONES O BLOQUEOS PROMOVIDOS POR POTENCIAS EXTRANJERAS EN PAÍSES LATINOAMERICANOS, SIGLO XIX

1829	Guerra México x España
1833	Estados Unidos desembarcan tropas en Buenos Aires
1835-6	Estados Unidos desembarcan tropas en Callao y Lima
1836	Guerra de Texas, México
1837	Guerra de los pasteles, Francia x México
1838-40	Bloqueo francés a Argentina
1845-8	Bloqueo francés y británico a Argentina
1846-8	Estados Unidos x México
1852-3	Estados Unidos desembarcan tropas en Argentina (dos veces)
1853	Estados Unidos desembarcan tropas en Nicaragua
1854	Estados Unidos desembarcan tropas en Nicaragua
1855	Estados Unidos desembarcan tropas en Uruguay
1856	Estados Unidos desembarcan tropas en Panamá
1857	Estados Unidos desembarcan tropas en Nicaragua
1858	Estados Unidos desembarcan tropas en Uruguay
1859	Exhibición de poderío naval de Estados Unidos en Paraguay
1860	Estados Unidos desembarcan tropas en Panamá
1861	Intervención no México por parte de Francia, Gran Bretaña y España
1861-7	Ocupación francesa de México. Guerra Franco-Mexicana
1861-5	Reocupación española de Santo Domingo
1864-6	España x Perú
1865-6	España x países del Pacífico (Perú, Chile, Bolivia, Ecuador)
1865	Estados Unidos desembarcan tropas en Panamá
1868	Estados Unidos desembarcan tropas en Uruguay
1868	Estados Unidos desembarcan tropas en Colombia
1885	Estados Unidos desembarcan tropas en Panamá
1888	Estados Unidos desembarcan tropas en Haití
1890	Estados Unidos desembarcan tropas navales en Buenos Aires
1891	Estados Unidos desembarcan tropas en Haití
1891	Estados Unidos desembarcan tropas en Chile
1894	Estados Unidos desembarcan tropas navales en Río de Janeiro
1895	Estados Unidos desembarcan tropas en Colombia
1896	Estados Unidos desembarcan tropas en Nicaragua
1898	Estados Unidos desembarcan tropas en Nicaragua
1898-9	Guerra España x Estados Unidos, Cuba

Fuente: López-Alves, 2003, p. 70-1.

SEGUNDA PARTE
RECURSOS NATURALES Y GEOPOLÍTICA

LA ASCENCIÓN ASIÁTICA Y AMÉRICA LATINA: IMPLICACIONES ECONÓMICAS ACTUALES Y PERSPECTIVAS

Pedro da Motta Veiga - Sandra Polónia Rios

1. INTRODUCCIÓN

El desplazamiento del eje dinámico de la economía mundial hacia la región Asia-Pacífico se viene realizando desde hace al menos tres décadas, primero con el ascenso económico del Japón, y seguidamente con la aparición de sucesivas generaciones de Tigres Asiáticos. Entretanto, este proceso adquiere una nueva dimensión y gana capacidad de influir en la dinámica de la economía mundial, en la medida en que estos países se juntan con China continental e India.

El ascenso de China e India al estatus de potencias económicas, constituye el punto de intersección de los dos aspectos más

sobresalientes del actual ciclo de la globalización[1]: la aparición de algunos países grandes en desarrollo como actores relevantes —ya que pueden influir en el rumbo y en el ritmo de la globalización, o en la instalación de reglas y regímenes internacionales— en el escenario económico internacional y el desplazamiento del eje dinámico de la economía internacional hacia la región Asia-Pacífico.

A pesar de sus diferencias en la capacidad de influir en el rumbo y en los ritmos de la economia mundial —capacidad hoy muy superior en el caso de China que en el de India—, estos países tendrán, en los próximos años, una gravitación internacional que nadie hubiera imaginado posible hace apenas una década.[2]. Es por lo tanto el surgimiento de China e India en el escenario económico internacional, el proceso que moviliza en los tiempos que corren y aún con mayor intensidad en el futuro, los efectos del desplazamiento del eje más dinámico del capitalismo mundial hacia Asia.

De alguna manera, las implicaciones comerciales y productivas del ascenso de Japón y Corea del Sur —estrellas asiáticas de las décadas anteriores— ya se manifestaron y fueron absorbidas por la economía mundial y por las regiones que la componen. Es cierto que otras economías asiáticas viven hoy un proceso de "despegue", pero aparte de la escasa capacidad de estos nuevos tigres para in-

[1] Globalización entendida como la intensificación y profundización de los flujos internacionales de capitales, inversiones, bienes e ideas.

[2] Bergstein et alli (2009) afirman que China ya puede ser considerada una superpotencia global en términos económicos, por cumplir con tres requisitos: es lo suficientemente grande como para afectar significativamente la economía global, lo suficientemente dinámica como para contribuir de manera importante al crecimiento global, y lo suficientemente abierta a los flujos del comercio y del capital como para tener un impacto significativo sobre otros países. Para estos autores, la India no reúne tales requisitos, si bien es el candidato más probable a convertirse en la cuarta superpotencia mundial, en términos económicos, en alrededor de una década (siendo las actuales tres superpotencias económicas globales, amén de China, los EE.UU. y la Unión Europea).

fluir en la economía mundial e impactar en otras regiones, los resultados de este proceso dependen estrechamente de la evolución de las grandes economías asiáticas, principalmente China e India.

Ninguna región del mundo permanecerá inmune al ascenso de China e India. Esto ya es hoy más evidente en lo que se refiere a China que a India. En América Latina, la aparición de las dos grandes economías asiáticas, ya tuvo efectos comerciales significativos, si bien heterogéneos, de acuerdo a los países de la región. Existe alguna literatura disponible describiendo los efectos directos e indirectos del surgimiento de China sobre los flujos del comercio y las inversiones que afectan a la región. Sin embargo, es indudable que dichos efectos se ampliarán en el correr de los próximos años, afectando también la dimensión productiva (y no solamente la comercial), de la economía de los países latinoamericanos. La consideración brindada a este aspecto —futuro— de la relación entre los dos gigantes asiáticos emergentes y América Latina, es mucho más escasa y fragmentaria.

Este trabajo analiza los impactos económicos ya señalados con motivo del surgimiento internacional de Asia, en especial China e India, sobre América Latina. En la sección 2, se presenta una sintética caracterización de los procesos a través de los cuales Asia se consolida como el nuevo polo dinámico del capitalismo mundial y se describe, también sintéticamente, la aparición en el plano global de las dos grandes "estrellas" de este comienzo de siglo —China e India—. La sección 3 analiza los efectos económicos de este proceso sobre los países de América del Sur, con énfasis en su dimensión comercial. A partir de un balance de estos impactos, la sección 4 se interroga sobre la continuidad de las evoluciones observadas en el período reciente y sobre el surgir de nuevas tendencias que puedan impactar adicionalmente sobre la región. Adoptando asimismo una vision de futuro, la sección 5 concluye el trabajo discutiendo la intensidad de los impactos de la eclosión asiática sobre América Latina, la evolución de la economía china y las correcciones al rumbo del modelo de crecimiento chino.

2. ASIA, NUEVO POLO DINÁMICO DE LA ECONOMÍA

En los orígenes del desplazamiento del eje de crecimiento mundial hacia Oriente, están, el nacimiento y consolidación del Japón como potencia económica a lo largo de las décadas de los 70 y 80 y el proceso de *catching* up industrial y tecnológico de los llamados Tigres Asiáticos en los años 80 y 90.

2.1. El "modelo asiático": dinámica y evolución reciente

Estos países han adoptado modelos de desarrollo *export-driven*. Dos características tipifican el proceso de consolidación de Asia como el polo más dinámico del capitalismo mundial, antes incluso del advenimiento de China e India.

Por una parte, grandes flujos de inversión consolidaron redes de producción integradas en el plano regional, dentro de una división internacional del trabajo en permanente mutación (como resultado de características estructurales de la industria, pero también de las políticas nacionales de los países). O sea, que Asia se consolida como una región geo-económica bastante integrada, a partir, esencialmente, de flujos privados de comercio e inversión, e independientemente de acuerdos institucionales intergubernamentales. Para Baldwin (2006), los intensos flujos inter- regionales de comercio e inversión, se convirtieron en el factor clave de la competitividad da cada país de Asia Oriental en la economía mundial.

Por otro lado, la conformación de Asia como región geo-económica dinámica e integrada y su articulación con los mercados globales se apoyó, en gran medida, en su vinculación con las cadenas internacionales de valor (que tienen una dimensión regional y otra extra-regional). La industrialización en los Tigres Asiáticos de primera y segunda generación y en China, se basó, en gran medida, en las convergencia entre la distribución de actividades relacionadas a una cadena de valor en diferentes países, y la adopción por parte de los países de la región, de estrategias de industrialización abiertas al mundo.

El desempeño económico de Asia Oriental, ya se diferenciaba claramente del de otras regiones del mundo en los años 80. Entre 1981 y 1989, el PIB *per capita* de Asia Oriental y del Sur aumentó a una tasa media anual del 5.1%, el triple del crecimiento registrado en los países en desarrollo en forma conjunta, y casi cuatro veces el crecimiento mundial en ese período. Entre 1990 y 2002, las tasas medias de crecimiento aumentaron en todas las regiones del mundo, pero la diferencia entre el desempeño asiático y el del resto del mundo se mantuvo: 6.3% anual en esa región contra 2.3 % en el resto del mundo.

Como resultado de esta evolución, entre 1981 y 2007, el PIB *per capita* de Asia Oriental y del Sur aumentó 317.5% y el de los países en desarrollo 112.5% (el de América Latina y el Caribe apenas 22.7%), y el mundial 41.4%(UNCTAD, 2008). En realidad, hasta finales de los 90, el polo de dinamismo en la región, se concentraba en Asia Oriental, cuyo desempeño económico era muy superior al de Asia del Sur —región de la cual forma parte India—. En los años 90, Asia Oriental crecía a una tasa media anual que se aproximaba al 8%, en tanto que Asia del Sur apenas superaba el 5%. En el período más reciente, sin embargo, las tasas de crecimiento del PIB en ambas sub-regiones asiáticas aumentaron, presentando una tendencia a converger.

Es notable la creciente importancia de la región en la economía mundial. En términos de PIB a precios corrientes, las economías de los 10 países de la ASEAN más China, Corea del Sur y Japón representaron el 20% del PIB mundial en 2006, participación que aumenta al 31% si se considera la paridad del poder de compra de las monedas.

Como se ha comentado, la expansión de las exportaciones estuvo en el centro de los modelos de crecimiento adoptados por los países asiáticos, desde los años 60 y 70. Esto es particularmente cierto en el caso de Asia Oriental, que entre 1970 y 2003 vio pasar su market-share en las exportaciones mundiales de bienes, del 4.2% al 19.4%, crecimiento que explica en su totalidad el aumento del market-share (del 19,2% al 32,1%) de los países en desarrollo en las exportaciones de bienes en ese período. El desempeño de Asia del Sur en ese área es claramente inferior. Su market-share en las exportaciones mundiales de bienes no sufrió cambios entre 1970 y principios de esta década, situándose apenas por encima del 1%. Recién en estos últimos años, las exportaciones provenientes de Asia del Sur están creciendo a tasas superiores a aquellas de las exportaciones mundiales, pero aún así, son claramente inferiores a las de los países de Asia Oriental

La Tabla 1, (abajo), reúne algunos indicadores económicos de China, India y de las tres mayores economías latinoamericanas de los años 1990, 2000 y 2008; facilitando algunas comparaciones interesantes entre estas economías. En 1990, el PIB sumado (en precios corrientes) de las tres economías latinoamericanas era superior en un 21% al de los dos países asiáticos juntos. Diez años después, el PIB de India y China ya superaba en un 10% al de Argentina, Brasil y México sumados, y en el 2008, la diferencia entre ambos grupos de países ya se aproximaba al 100% a favor de los asiáticos. La evolución relativa del PIB per cápita de este conjunto de países es también significativa. En 1990, el PIB per cápita de China e India se situaba debajo de 400 dólares, en tanto que el de los tres latinoamericanos superaba los 3.000 dólares. En 2008, el PIB per cápita de los latinoamericanos ya pasaba los 8.000 dólares, pero el de China ya superaba los 3.000 dólares y el de India los 1.000 dólares.

Tabla 1
Indicadores económicos generales (en millones de US$)

	País/ indicador	PIB	PIB per cápita	Exportaciones	Importaciones	Stock de inversión directa extranjera en el país	Stock de inversión directa del país en el exterior
1990	Argentina	141,353	4,350	12,353	4,078	7,751	6,057
	Brasil	478,575	3,200	31,414	24,977	37,143	41,044
	China	404,494	361	62,760	53,810	20,691	4,455
	India	326,795	379	17,813	23,991	1,657	124
	México	262,710	3,150	27,168	33,027	22,424	2,672
	Mundo	22,148,902	4,187	3,378,766	3,513,280	-	-
2000	Argentina	284,346	7,698	26,341	25,281	67,601	21,141
	Brasil	644,729	3,702	59,644	61,875	122,250	51,946
	China	1,192,836	958	249,223	225,175	193,348	27,768
	India	467,802	449	42,627	50,336	17,517	1,859
	México	580,792	5,835	166,199	194,749	97,170	8,273
	Mundo	31,897,109	5,217	6,387,673	6,598,583	-	-
2008[1]	Argentina	330,135	8,278	73,372	54,033	76,091	28,749
	Brasil	1,552,656	8,088	197,067	229,877	287,697	162,218
	China	4,348,303	3,308	1,469,280	1,196,750	378,083	147,949
	India	1,252,903	1,061	191,926	304,166	123,288	61,765
	México	948,476	8,737	291,343	339,464	294,680	45,389
	Mundo	60,443,638	9,053	16,058,845	16,709,050	-	-

Notas: [1]Datos estimados. Fuente: Unctad

Del lado de las exportaciones, la relación entre el valor de las ventas externas de ambos países asiáticos y el de los tres latinoamericanos era de 1.14 en 1990, aumentando a casi 3.0 en el 2008, gracias fundamentalmente al crecimiento exponencial de las exportaciones chinas.

En lo que se refiere al stock de inversiones exteranjeras directas recibidas por las dos regiones, los datos de la Tabla 1 reflejan el hecho de que los países latinoamericanos fueron históricamente mucho más abiertos a estos flujos que los dos gigantes asiáticos. De este modo, en 1990 el stock de IDE en poder de las tres grandes economías de Latinoamérica representaba el triple del recibido por China e India. Pero los datos también reflejan los efectos de la apertura asiática a las IDE en las últimas décadas —un período en el que los flujos hacia América Latina también aumentaron mucho—. En el año 2000, el stock de IDE de China e India reunidas ya representaba el 75% de aquel de las tres grandes economías latinoamericanas, y en 2008 ratio que prácticamente se mantiene inalterado en 2008. Desarrollo relativamente similar se observa en los datos de stock de IDE en el exterior detenidos por estas economías: si bien los valores señalados por las tres economías latinoamericanas son superiores a los de China e India durante los tres años, la diferencia entre estos valores viene diminuyendo significativamente, praticamente a partir del 2000.

Países de la dimensión económica de China e India, al lograr por años seguidos tasas de crecimiento elevadas, generan impactos significativos sobre la economía mundial. Como recuerdan Rosales y Kuwayama (2007), "China por si sola generó en 2005 más del 27% del crecimiento del PIB mundial en términos de paridad del poder de compra. Este porcentaje supera la contribución conjunta de EE.UU., la Unión Europea y Japón," a la expansión de la economía mundial. En 2006, las exportaciones de China e India sumadas generaron el 9.2% de las exportaciones mundiales, contra apenas el 4.5% en el 2000.

La Tabla 2 presenta datos relativos al aporte del PIB (medido según la paridad del poder de compra), al crecimiento de la economía mundial en el período pre-crisis (2003-2007). China representó, en éste período, el 17.16% del crecimiento mundial —la mayor contribución individual— superando a los EE.UU. con el 16.57%, a India con el 6.54%, y al conjunto de la región Asia- Pacífico con el 37.8% (contra 27.3% de la Unión Europea más los países del Este Europeo y la CEI). Por el lado latinoamericano, la contribución brasileña fue del 2.72%, México con el 2.1% y Argentina con el 1.1%. Es decir, que la contribución conjunta de China e India al crecimiento mundial fue, entre 2003 y 2007, cuatro veces mayor que la de las tres mayores economías latinoamericanas, al mismo tiempo que la de la región Asia-Pacífico fue, en este período, cinco veces y media mayor que la de toda Latinoamérica sumada.

Tabla 2
Contribución al crecimento mundial[1],
países y regiones selecionados, 2003-2007

	%
Mundo	100
EUA	16,57
Europa[2]	27,33
China	17,16
India	6,54
Brasil	2,72
Argentina	1,11
México	2,09

Notas: [1] Pib PPP. [2] Total de UE, CEI, Europa Central y Este europeo.
Fuente: IMF

En los países de Asia Oriental, la exportación de productos manufacturados constituyó el motor del crecimiento económico. Estos países, China incluída, se convirtieron en "la fábrica del mundo" por las ventajas comparativas asociadas al costo del trabajo y por las ventajas competitivas desarrolladas por políticas de diversos órdenes. Buena parte de las cadenas de valor que articulan regionalmente a las economías nacionales y que vinculan a la región con los países desarrollados, se relaciona con la producción de productos electrónicos.

La región de Asia Oriental se convirtió en un gran polo de atracción de inversiones externas provenientes de los países desarrollados, en particular los EE.UU., y en frecuente plataforma de exportación hacia aquellos mismos países, de los productos generados por estas inversiones. En 2007, los países de Asia Oriental y del Sur captaron 14% (US$ 250 billones) de los flujos de IDE mundiales, manteniéndose China, como principal destino de las inversiones externas de la región y del mundo en desarrollo, con US$ 83.5 billones. Desde las años 80, las inversiones intraregionales han demostrado gran dinamismo, al principio impulsadas por las empresas japonesas hacia los países de la ASEAN, luego, por empresas de distintos países de la región (nuevamente Japón, pero también Corea del Sur, Taiwan, Singapur) hacia China y los novísimos Tigres, como Vietnam, Cambodia, etc. China, por ejemplo, recibió de la propia región (incluyendo Hong Kong), 85% de la inversión externa dirigida hacia ella en 2005.

En el mundo en desarrollo, la región fue pionera en la exportación de flujos de capital. En 2007, cerca del 59% de los flujos originados en los países en desarrollo y 8% del flujo mundial tuvieron orígen en Asia Oriental, la que hoy tiene un gran número de empresas transnacionales actuando en distintos sectores manufactureros y de servicios. En 2007, once de las quince mayores transnacionales de los países en desarrollo, eran originarias de la región, tres coreanas, otras tres

chinas (dos de ellas de Hong Kong), y otras tres de Singapur. Un dato notable de la reciente evolución de las inversiones provenientes de Asia Oriental, es el creciente activismo de China en la compra de "activos estratégicos", incluso extraregionales, como Africa y Latinoamérica, fuentes importantes de aprovisionamiento de materias primas necesarias para el crecimiento de la economía china.

En estos últimos años, las inversiones originadas en la región, incluyen una parte cada vez mayor de adquisiciones efectuadas por fondos estatales soberanos y por empresas controladas por los gobiernos. Tales inversiones, que aún representan una parte marginal de los flujos totales de IDE en el mundo, vuelven principalmente a los sectores de servicios de países desarrollados.

El comercio intra-regional en Asia Oriental —generado por la fragmentación de las etapas evolutivas de las cadenas de valor en distintos países de la región— también creció fuertemente en las últimas décadas y explica gran parte de la expansión del comercio Sur-Sur en estos últimos años, especialmente cuando se trata del intercambio de productos manufacturados. En los últimos años, como efecto del dinamismo económico de China, sus importaciones de commodities agrícolas y minerales desde otras regiones del sur (especialmente de América del Sur y Africa), crecieron exponencialmente incrementando los números del comercio Sur-Sur.

Hasta hace poco, tales números traducían en gran medida el comercio de partes, piezas y componentes, manufacturados entre países de Asia Oriental: en 2003, el comercio entre economías de Asia Oriental, representó los 2/3 del total del comercio Sur-Sur, contra apenas 21% de este total en los años '70 (UNCTAD, 2005). En el caso de los productos manufacturados, la concentración del comercio Sur-Sur en la región de Asia Oriental era aún mayor a mediados de la corriente década, representando 85% de su total.

La integración regional en Asia, se basó en la dinámica de los flujos de comercio e inversión, impulsados por las estrategias em-

presariales de fragmentación intra-regional de las cadenas de valor de la fabricación de productos manufacturados. Estimulados por la competencia por atraer inversiones estrechamente asociadas al comercio intra-regional, los países redujeron gradualmente, en los años 80 y principalmente los 90, sus tarifas unilateralmente, pero consolidaron apenas una parte de estas reducciones en la OMC (Baldwin, 2006).

Los flujos de comercio intra-regional de los diez países de la ASEAN, más China, Corea del Sur y Japón, representaban en 2005, 56% del comercio exterior total de estos países (CEPAL, 2006), demostrando la relevancia que adquirieron las relaciones intra-regionales para los principales países de Asia Oriental. A pesar de la intensidad de las relaciones comerciales y de inversión intra-regional, el tema de los acuerdos preferenciales de comercio e integración —sea en el ámbito bilateral o en el regional— estuvo prácticamente ausente de las agendas políticas de los países de la región, contrariamente a lo que ocurría en el resto del mundo, en los años 90.

En los últimos años, se observa una proliferación de acuerdos bilaterales en Asia que incluyen, en forma creciente, a las grandes economías de la región; así como acuerdos multilaterales que comprenden a distintos países de la región, y se basan en una compleja trama de negociaciones bilaterales, en las cuales los países involucrados intercambian concesiones que no son necesariamente ofrecidas a los demás participantes de estos acuerdos.

En general, los nuevos acuerdos firmados entre países asiáticos se caracterizan por una ambición limitada en lo que se refiere a la liberalización comercial y más aún a otros temas como servicios e inversiones. Algunos analistas han hecho incapié, especialmente en el caso de los acuerdos que incluyen a China, en la motivación política, como factor decisivo en la reciente orientación del gobierno chino respecto a los acuerdos preferenciales.

2.2. Hechos estilizados acerca del ascenso internacional de China e India

En las últimas décadas, China e India siguieron trayectorias de creciente integración a la economía mundial, reformando sus regímenes de comercio e inversión, y aumentando su participación en los flujos económicos internacionales. Empero las trayectorias de integración de ambos países han sido marcadas profundamente en su ritmo, prioridades, y opciones, por factores económicos y políticos domésticos, que remiten a las características estructurales de ambos países. De hecho, las trayectorias de integración internacional de China e India se caracterizaron por claras diferencias en lo que se refiere al ritmo impuesto a las reformas políticas, mucho más acelerado en el caso de China. Generaron además, patrones de especialización internacional muy diferentes —China acumulando ventajas comparativas en una vasta gama de sectores industriales, en tanto que India se especializaba en servicios y cada vez más en bienes industriales de baja intensidad tecnológica—. Por otra parte, el modelo chino de desarrollo e inserción internacional, generó una fuerte demanda de importación de materias primas y commodities, proceso que apenas parece haberse comenzado a observar en India.

Estas diferencias entre las trayectorias de integración de China e India ayudan a explicar porqué, para los países latinoamericanos, los impactos asociados al surgimiento de China se manifestaron antes y con mucho mayor intensidad que aquellos que se pueden asociar en la región, al ascenso global de India. Ellas también contribuyen a explicar, porqué la aparición de China impone desafíos sistémicos al órden económico internacional, mayores y más complejos que aquellos generados por la integración de India a la economía mundial.

a) China

China viene creciendo a una tasa anual de más de 9% promedio desde el año 1978, o sea, más de tres décadas. Desde entonces, el PIB per cápita se multiplicó por siete. El desarrollo chino se apoya en tasas elevadas —y crecientes desde fines de los 70— de ahorro interno, de inversión y de una fuerte presencia del Estado en la economía, a través de bancos y empresas públicas, así como también de políticas industriales intensivas en subsidios e incentivos a las empresas privadas. Según Devlin, Estevadeordal y Rodirguez-Clare (2007), el desempeño económico de China puede ser descrito como un triple proceso de transformación: de una economía centralmente planificada a una de mercado, de una estructura económica basada en el trabajo rural a una economía en la que la industria desempeña un rol creciente, y de una economía extremadamente cerrada a una relativamente abierta.

Si bien la transición hacia una economía de mercado parece lejos de haber concluído, la transformación estructural de la economía es incuestionable. En la década de los 70, la agricultura significaba el 32%, la industria el 45% y los servicios el 37% del PIB. En 2003 éstos porcentajes eran el 15%, el 53% y el 44% respectivamente, resultados del acelerado proceso de industrialización y urbanización que China vivio en este período.

Asimismo no es impugnable el proceso de extroversión de la economía china. Las exportaciones chinas crecieron, en promedio, 5.7% anual en la década de los 80; 12.4% en los 90; y más de 20% en la presente década. El Estado chino apoyó vigorosamente el desarrollo de las exportaciones. Atrajo inversiones externas orientadas a la exportación, mediante la creación de zonas económicas especiales en la zona costera del país, beneficiadas con fuertes esquemas de exenciones e incentivos fiscales.

Las importaciones siguieron una trayectoria comparable a la de las exportaciones, apoyadas en reformas tarifarias que reducían significativamente los impuestos aplicados a los productos importados. China tiene en los demás países de la región Asia-Pacífico, sus principales socios comerciales, quienes representan cerca del 50% del comercio exterior del país. Los EE.UU. son, sin embargo, el principal socio comercial individual de China, con una participación de aproximadamente el 20% de sus ventas externas. Gracias a su desempeño exportador, China acumuló más de US$ 2 trillones en reservas externas y se consolidó como uno de los mayores poseedores de bonos del Tesoro de los EE.UU. En 2001 se convirtió en miembro de la OMC después de un largo proceso de negociación, y es hoy un player comercial de primer nivel en el mundo[3].

En los ultimos veinte años, China se convirtió en un destino muy relevante para los flujos de IED, originados en los países de la OCDE. Pero el régimen chino aplicado a las inversiones externas, mantiene diversas restricciones al ingreso de capitales extranjeros al país, llegando a prohibir la inversión externa en algunas actividades de producción de bienes y servicios. Más recientemente (en 2006), agregó nuevas limitaciones a las fusiones y adquisiciones de empresas nacionales por parte de firmas de capital extranjero, justificadas por las autoridades chinas en la necesidad de evitar "amenazas a la seguridad económica" del país e impedir que las inversiones externas impacten negativamente en la capacidad de innovación de las empresas locales (OCDE, 2009a). Por otra parte, nuevas regulaciones aplicadas a las compras gubernamentales, patentes e innovaciones, parecen introducir discriminaciones adicionales contra empresas extranjeras instaladas en el país y señalar la

[3] El coeficiente de comercio de China (exportaciones + importaciones/ PIB) pasó de menos de 10% en los años '70 a más de 40% en 2007 (Banco Mundial, 2009- citado por Jenkins, 2009).

revitalización del nacionalismo económico —principalmente a través de las empresas estatales— en las políticas industriales chinas.

Especialmente a partir de la presente década, China también se convirtió en una fuente cada vez más importante de inversiones directas en el exterior —aunque su participación entre los emisores de flujos de IED sea poco más que marginal—. En 2000, China adoptó oficialmente una estrategia de "going global" para promover las inversiones en el exterior, distanciándose de la tradición de restringir fuertemente este tipo de estrategia empresarial. Los principales vectores de inversiones externas originados en China son las empresas estatales de sectores como el de petróleo/petroquímica (responsables, en 2004-2006, del 84% de los IDE chinos), y su lógica de expansión internacional parece incluir consideraciones económicas y comerciales, pero también traduce intereses y preocupaciones políticas del Estado chino.

La intervención gubernamental en las decisiones de inversión externa de las empresas estatales parece variar, pero gran parte de las inversiones es del tipo resource-seeking, y en relación a este tipo de inversión, Africa ha sido, mucho más que América Latina, un terreno de preferencia para las empresas chinas. De acuerdo a datos del Ministero de Comercio de China (MOFCOM), en 2008 la distribución regional del caudal de IDE chinas en el exterior —descontando las inversiones dirigidas a Hong Kong y a paraísos fiscales— mostraba una fuerte concentración en Asia y Oceanía (51.6%), seguida de Africa (21%) y a América Latina le correspondía apenas 3.8% del total(Sobeet, 2010).

En este proceso, países con fuentes importantes de recursos naturales, como Nigeria, Sudán, Argelia, Angola y Zambia, se han convertido en socios comerciales de relevantes inversiones chinas, recibiendo asimismo montos importantes del sistema de ayuda al desarrollo gestionado por el gobierno chino[4]. Especialmente en el caso de los países africanos gobernados por regímenes autoritarios, blanco de cuestionamientos y presiones internacionales, la alianza económica con China genera, como aspecto positivo en el plano de la política internacional, el apoyo no despreciable de un país miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.

La creación en setiembre de 2007 de la China Investment Corporation (CIC) —un fondo soberano capitalizado por la emisión de títulos públicos y que adquirió el equivalente a US$ 200 billones de las reservas internacionales del país— generó la expectativa de que China invertiría esos recursos en la compra de activos estratégicos en el exterior. Sin embargo, en su fase inicial, el fondo soberano chino tuvo su foco dirigido a la adquisición de activos financieros en el continente americano, siguiendo el camino trillado anteriormente por otros fondos soberanos asiáticos.

Las pérdidas incurridas por el impacto de la crisis económica internacional sobre algunas de sus inversiones en empresas financieras norteamericanas, llevaron a la administración del fondo a un período de retracción, en el que dirigió parte de sus inversiones a reforzar bancos comerciales nacionales. Pero en el último año, la CIC volvió al mercado diversificando sus operaciones, con el énfasis puesto en empresas de las áreas de recursos naturales y energía. No hay informes de operaciones relevantes en América Latina, si bien hay noticias de inversiones en una minera canadiense y en una gran empresa procesadora y trader de commodities con sede en Hong Kong.

[4] "Para ayudar a las empresas estatales chinas de energía a obtener negocios relacionados con la adquisición/ exploración de recursos naturales, el gobierno ofreció frecuentemente projectos de infra-estructura" en condiciones de financiamiento muy favorables y/o combinadas con un componente de ayuda no reembolsable. (OCDE, 2009a).

La aparición de fondos soberanos de los países asiáticos, con elevadas reservas para invertir en el exterior, estimuló reacciones y sensibilidades políticas en diversos países, especialmente en los EE.UU. Pero, contrariamente a la estrategia adoptada por las empresas estatales chinas, que habían buscado hacer importantes inversiones en el exterior, en sectores ricos en recursos naturales, la administración de la CIC adoptó un bajo perfil, adquiriendo participaciones minoritarias y evitando ocupar lugares en los consejos de administración de las empresas. El fondo chino quiere evitar la percepción de que está buscando obtener el control de activos estratégicos o de sectores políticamente sensibles.

Aún cuando en los últimos treinta años, el desempeño económico de China haya sido impresionante e incomparable en el mundo, el ritmo de las transformaciones por las que pasó el país, produjo tensiones importantes, tanto en el plano interno como en el internacional. Estas tensiones pueden comprometer los esfuerzos chinos por mantener su ritmo de crecimiento económico de los próximos años, y en el plano externo, pueden transformar a China en blanco preferencial de las políticas comerciales de sus socios principales y generar restricciones al acceso de empresas chinas a otros países(como ya ocurrió en los EE.UU).

b) India

La India se diferencia claramente del patrón de crecimiento adoptado por los países de Asia Oriental. Es, aún hoy, una economía más protegida de las importaciones de bienes industriales y agrícolas que el resto de las de la región, y su polo dinámico son los servicios, especialmente aquellos relacionados con las tecnologías de información. Por otra parte, como observan Rosales y Kuwayama (2007), en el caso de la India, "el comercio y la inversión directa externa aún no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en el caso de China". Este hecho "no solamente dificulta una mayor inserción del país en los mercados mundiales que incorporan valor agregado y conocimiento, sino que también obstaculiza su penetración en la dinámica red asiática de comercio entre empresas y entre industrias".

De hecho, lo que llama la atención al examinar el modelo económico adoptado por la India a lo largo de las últimas décadas, es su "diferencia" en relación al patrón de desarrollo impulsado por las exportaciones que se tornó fuertemente hegemónico en Asia en este período. Las ambiciosas reformas económicas están cambiando la faz de la economía india y "empujando" al país y a sus empresas hacia el mundo, pero —en comparación con China— éste ha sido un proceso conducido de modo gradual y negociado internamente entre una vasta y heterogénea gama de intereses sectoriales, regionales, etc.

Hasta mediados de la década del 80, India mantuvo un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, y fue mucho más allá que los países latinoamericanos en lo que se refiere a la intervención estatal en los mercados y en la asignación de recursos y restricción de importaciones e inversiones directas externas. Instrumentos de política como la "licencia raj", establecidos poco después de la independencia, "garantizaban al Estado el control sobre el establecimiento, la localización y la expansión de una vasta gama de negocios" (BID, 2009).

En la segunda mitad de los años 80, India introdujo su primer conjunto de reformas encaminadas a liberalizar el funcionamiento de los mercados internos, reducir el control estatal sobra la actividad privada, incentivar las exportaciones, y racionalizar la estructura de defensa contra las importaciones. Las reformas más profundas tuvieron que esperar hasta la crisis de la balanza de pagos de 1991, a la que el país reaccionó introduciendo medidas de liberalización en tres grandes áreas de la política: comercio, régimen

de IDE —hasta entonces blanco de pesadas restricciones— y licenciamiento de inversiones. Las tarifas de importación fueron reducidas significativamente, y las inversiones directas (hasta un límite de 51%), pasaron a ser automáticamente autorizadas en un amplio conjunto de sectores industriales. A lo largo de los años '90 y de la actual década, se mantuvo la tendencia y se extendió a a los sectores de servicios, en los que las regulaciones aplicables a inversiones internas, externas y de comercio internacional, también fueron gradualmente liberalizadas. (BID, 2009)

Desde el inicio de las reformas, el ritmo de crecimiento económico registrado por la India se aceleró marcadamente, creciendo entre el 6.5% y el 8.0 % anual a lo largo de la última década. La integración de la economía india al mundo fue una parte importante de este proceso: "el comercio de bienes y servicios, que representaba apenas una pequeña fracción de la economía india hace dos décadas, representó en el 2007 el 46% del PIB del país. El ingreso de IDE también creció dramáticamente, de menos de US$ 100 millones, en 1990-91, a US$ 32.5 billones, en 2007-2008" (BID, 2009). Sin embargo, la India ocupaba apenas el octavo lugar entre los países en desarrollo receptores de IDE entre 2003 y 2007 (OCDE, 2009b). El caudal de IDE recibido por India continua siendo mucho menor que el recibido por otro países emergentes, como China, Brasil o México —cuyos regímenes de inversión fueron siempre— o desde antes- menos discriminatorios del capital extranjero que el de India.

En lo referente al régimen aplicado al ingreso de IDE, India mantuvo su actitud de apertura iniciada con las reformas de 1991, eliminando para un conjunto importante de sectores industriales las restricciones de participación accionaria. Por otra parte, India —del mismo modo que China— firmó un importante número de acuerdos bilaterales de protección de inversiones, con países desarrollados y en desarrollo.

Estos acuerdos conceden tratamiento nacional y de nación más favorecida a los inversores extranjeros en la etapa del post-establecimiento, no protegiendo el derecho de establecimiento. Tal limitación es apenas un ejemplo del gradualismo que preside la adopción, por parte de India, de medidas liberalizantes aplicables a asuntos de inserción internacional. En realidad, a pesar de vivir durante las dos últimas décadas un contínuo proceso de liberalización comercial y del régimen de inversiones, India continúa siendo una economía sujeta a variados e intensos mecanismos de control estatal y permanece como un país comercialmente bastante proteccionista, especialmente en el área de bienes agrícolas.

Tal como sucedió en el caso de China, si bien en menor escala, India vive, desde principios del 2000, un proceso de fuerte crecimiento de sus inversiones externas, las que alcanzaron los US$ 18.8 billones en 2007-2008. Hasta 1991, las políticas del país restringían fuertemente la exportación de capitales, pero estas restricciones fueron siendo gradualmente "relajadas". El caudal de IDE indio en el exterior, que era del órden de US$ 3.7 billones, en 2008, alcanzó prácticamente US$ 50 billones, en marzo de 2008 (OCDE, 2009b).

Aún cuando parte de estas inversiones refleja estrategias de internacionalización por parte de grandes grupos industriales indios, crece, en los últimos años, la participación de sectores de servicios de TI, comunicación, software, entre otros, en los flujos originados en el país. Presionadas por la creciente competencia en el mercado interno y atraídas por las oportunidades de negocios, primero en los mercados de los países desarrollados, luego de los países en desarrollo, las empresas indias buscan, en la actual década, internacionalizar sus estrategias.

Han aumentado, en este último tiempo, las inversiones externas indias dirigidas a acceder a los recursos naturales de países en desarrollo. Algunas empresas estatales han tenido un rol destacado en esta área, a semejanza de lo que ocurre con China.

c) El surgimiento de China e India: nuevos desafíos globales

La erosión del "consenso liberal" que sostuvo, en los países desarrollados, a lo largo de las últimas décadas, los esfuerzos internacionales de liberalización de los flujos internacionales de comercio e inversión, es un proceso estrechamente asociado al surgimiento de China (y en menor grado de India). De acuerdo al informe de The Warwick Commission (2007) acerca del sistema multilateral de comercio, "existe hoy un creciente apoyo a a la visión de que la división del trabajo generada por el crecimiento económico de los principales países en desarrollo, como China e India, está teniendo consecuencias negativas para las principales economías, especiamente los EE.UU. y la Unión Europea.

Por otro lado, es de sentido común sostener, que uno de los principales desafíos institucionales de la globalización es el de integrar en los procesos y mecanismos decisorios a los grandes países emergentes que participaron solo marginalmente en las instancias de gobernanza de las instituciones económicas multilaterales. Esta constatación es relevante, pero no omite el hecho de que, como recuerda Summers (2008), "los problemas son mucho más profundos que la cuestión de quién se sienta en las mesas de negociación. Pese a todos los desacuerdos de las décadas pasadas, había una premisa compartida que subyacía en las discusiones de economia política internacional, el objetivo de: mayor integración económica, la difusión de las instituciones de mercado, y el más veloz crecimiento de todas las naciones. Mientras que las empresas competían, la premisa era que las naciones cooperaban para construir una economía más fuerte en el interés de todos. Ya no resulta tan claro que esa premisa continúe siendo válida (...) Cuestiones relativas al apalancamiento y a la vulnerabilidad estratégica desempeñan ahora un papel más importante en las discusiones de política económica".

En realidad, este tipo de desafío al órden económico internacional, consolidado a partir de la post-guerra, tiene hoy su orígen principalmente en China. India participa en los organismos económicos internacionales hace décadas, es protagonista de las negociaciones en estos foros, en los que actúa históricamente, liderando a los países en desarrollo y a sus coaliciones negociadoras. En ese carácter, aunque sea un polo de resistencia a las propuestas de extensión de regímenes internacionales liberalizantes —especialmente cuando estas propuestas son percibidas como restricciones a la adopción de políticas nacionales de desarrollo y de combate a la pobreza— la India juega según las reglas del multilateralismo y busca amoldarlo a sus intereses[5].

En contraste, China es un newcomer para las organizaciones multilaterales. Su adhesión al FMI y al Banco Mundial se remonta a 1980, e ingresó a la OMC recién a fines del 2001, en ocasión de la apertura de lo Ronda Doha. Por otra parte, emerge como una superpotencia con características únicas en tres dimensiones diferentes: se trata de un país pobre aún —con una renta per capita inferior en un 10% a la de EE.UU. o la de la Unión Europea— de una economía que dificultosa y parcialmente opera según las reglas de mercado, y de un país que en términos políticos, funciona bajo un régimen no democrático. De acuerdo a Bergstein et all (2009), "estas tres características disminuyen la posibilidad de que China acepte facilmente las responsabilidades sistémicas que tradicionalmente acompañan el status de superpotencia". Simultánea-

[5] Por ejemplo, India presentó recientemente —en nombre de un grupo representativo de países desarrollados y en desarrollo— una propuesta de texto para ser incluído en la Declaración final de la Conferencia Ministerial de la OMC, en diciembre de 2009. El texto en cuestión propone que la OMC participe periódicamente en el proceso de revisión de su funcionamiento, eficiencia y transparencia, evaluando la posibilidad de mejoras sistémicas.

mente, aumentan las posibilidades que China impugne las reglas y normas internacionales en una amplia gama de aspectos, como los derechos humanos, las normas laborales, la no proliferación nuclear, etc[6].

Las iniciativas chinas, al margen de las instituciones del multilateralismo tradicional, se multiplicaron en los últimos años, principalmente en su región circundante (en la que las preocupaciones políticas por el ascenso de China no deben ser minimizadas). Más allá de una activa política de firma de acuerdos comerciales con países vecinos —por motivos esencialmente políticos— Beijing se esfuerza en convertir al Yua en una moneda convertible, ampliamente utilizada en el comercio inter asiático. Asimismo patrocina la creación de un fondo regional de reserva y lidera la iniciativa de la Shanghai Cooperation Organization, una especie de OTAN asiática.

La búsqueda —por parte de China— de acuerdos comerciales preferenciales, así como de mecanismos de comercio administrados bilateralmente, parece reflejar una estrategia de política exterior volcada a la reducción de los focos de tensión en la región circundante a su terrritorio y a establecer mecanismos de garantía de la seguridad económica, en términos de acceso a materias primas, energía, alimentos, etc.

En el plano de la política interna, la adopción de estrategias de catching up industrial y la búsqueda, por parte de China, de posiciones de liderazgo en los sectores de nuevas tecnologías, mobilizan recursos y acuerdos políticos e institucionales que se alejan mucho del paradigma liberal de políticas públicas. Estas políticas son cada vez más más discutidas por parte de los socios comerciales del país, por implicar, generalmente, la concesión de subsidios a

[6] Según estos autores, "el desafío chino en estos temas surge con mayor frecuencia a través de países que violan las normas internacionales acordadas (...)".

empresas nacionales, uso estratégico de empresas estatales y discriminación contra empresas extranjeras[7].

Hasta qué punto el surgimiento de China —y seguidamente, el de India— implicará efectivamente, cambios en el sistema multilateral de gobernanza económica establecido después de 1945, es algo que aún no está claro. Autores de una visión más liberal, ponen en evidencia la distancia que separa la lógica de las operaciones internacionales de China, de las reglas de funcionamiento del sistema multilateral en vigor. Otros autores —críticos del órden internacional liberal— avalan las implicancias del advenimiento de China e India al sistema multilateral y parecen considerar que un nuevo punto de equilibrio, entre potencias tradicionales y emergentes, puede ser hallado sin grandes traumas.

Parece ser, que el advenimiento de players globales de primera magnitud, que ascienden a este status al mismo tiempo que poseen niveles de renta per capita muy inferiores al de los países hoy considerados desarrollados, generará inevitablemente tensiones y expectativas disonantes entre unos y otros: "los países avanzados esperarán más de estas potencias emergentes: desde contribuciones a las instituciones internacionales, hasta (...) control de las emisiones, respeto por la propiedad intelectual y contribuciones a la seguridad internacional (...). Pero las potencias emergentes pueden sentir que tienen prioridades de desarrollo interno más importantes, y podrían reaccionar con exigencias en el sentido de que esas prioridades reciban mayor atención de los esfuerzos de la colaboración internacional (Dadush y Stancil, 2010).

[7] La referencia al resurgimiento del nacionalismo económico en China —después de una larga luna de miel de las autoridades de Beijing con los inversores extranjeros— aparece no solo en un libro coordinado por Bergstein et alli (2009), sino también en recientes artículos aparecidos en la prensa de los EE.UU, como The Wall Street Journal y Newswweek.

Por el momento, parece estar claro que el principal efecto sistémico del surgimiento de China fue el de aumentar el grado de conflictividad en el sistema del comercio mundial y alejar a los países desarrollados de los esfuerzos de liberalización comercial y del área de inversiones.

Que China adquiera el *status* de "superpotencia económica global" —en las palabras de Bergstein et al.(2009)— y ensaye el papel de líder mundial en un contexto de recuperación de una crisis global, sólo agrega nuevas fuentes de tensión al órden económico global. Esto sucede, porque los desequilibrios macro internacionales que condujeron a la crisis, tienen en el modelo de crecimiento chino, uno de sus pilares.

De hecho, la crisis de 2008/2009 sumó nuevas fuentes de tensión y conflictos a una situación política ya bastante crítica en lo atinente a la globalización. Esto sucede, en función de las políticas nacionales adoptadas en respuesta a la fase más aguda de la recesión[8], o como consecuencia de los desafíos que enfrentarán las principales economías del mundo en las etapas que acompañarán a la estabilización post-crisis. Estas etapas demandarán cambios económicos internos substanciales, pues los gobiernos deberán atacar "las políticas que causaron la crisis" (en la etapa del ajuste), y, posteriormente, (en la etapa de las reformas), "las estructuras económicas y políticas que condujeran a tales políticas" (Frieden, 2009).

Las diferencias entre los diagnósticos presentados por EE.UU., la Unión Europea y China, en cuanto a los factores que estuvieron en el orígen de la crisis financiera, son acerca de cómo la agenda de absorción de los desequilibrios macro internacionales, anticipa las dificultades para encausar medidas cuya eficacia dependa de la co-

[8] Muchas de las medidas adoptadas, especialmente en apoyo a empresas nacionales amenazadas, pueden llegar a producir efectos más que temporarios, afectando de manera duradera la posición competitiva de grandes empresas en los principales mercados mundiales.

operación internacional, en función de la presencia de fuertes "limitaciones políticas internas conflictivas" en aquellos países.

Según Pettis (2009), "consideraciones políticas internas creará enormes (...) abismos entre políticas que atacan los desequilibrios globales y las que lidian con preocupaciones internas relativas al empleo"[9]. Es en este escenario que el autor vislumbra la existencia de grandes posibilidades de que surja una guerra comercial entre EE.UU. y China.

3. EL SURGIMIENTO DE CHINA Y DE INDIA: IMPLICACIONES ECONÓMICAS PARA AMÉRICA LATINA

Desde el punto de vista de las relaciones entre las economías latinoamericanas y las de Asia-Pacífico, la primera década del siglo fue marcada por los impactos comerciales del surgimiento de China como un *player* internacional de primera magnitud. El sentido de esta afirmación se encuentra en los límites que ella define. Dos de ellos son particularmente importantes. Primero, los impactos del surgimiento de la región Asia —Pacífico en América Latina derivan esencialmente del crecimiento chino— el surgimiento de la India generó, en la década que pasó, impactos apenas marginales

[9] Pettis (2009) sugiere que el *trade-off* que hace posible la reducción de los desequilibrios macro globales, tendría, al menos en sus primeros años de vigencia, elevados costos políticos para EE.UU. y para la Unión Europea, que tendrían que convivir con la continuidad de la "migración de empleos" a China. Para Pettis, el *trade off* pasa por la coordinación de la expansión fiscal entre los principales actores —de modo de evitar una destrucción abrupta de la demanda global, cosa que afectaría principalmente las exportaciones chinas— y por el mantenimiento de los mercados de EE.UU.y de la UE abiertos a los productos chinos. A cambio, los chinos se comprometerían a impulsar fuertemente el consumo interno.

en la región. Segundo, la vía de transmisión de los impactos del surgimiento chino fueron, en gran medida, los flujos comerciales bilaterales y con terceros países, dejando a los flujos de inversión directa un rol muy secundario y contrastante con el modelo que caracterizó la relación China-Africa en este mismo período, en el que la IDE china desempeñó un papel central.

Si el surgimiento asiático se hizo sentir en la actual década, principalmente a través de los efectos del surgimiento chino sobre los flujos de comercio de las economías latinoamericanas, es importante resaltar que tales efectos se manifestaron de manera bastante diferenciada según los países de la región. Para algunos países latinoamericanos, China aún es un socio comercial irrelevante, para otros adquirió status de socio de primera magnitud por su participación en las exportaciones y/o importaciones de estos países, para otros (pocos), aún este nuevo status comercial de China ya comienza a tener implicancia en la esfera productiva.

Es la diversidad real y potencial de estas implicaciones productivas —además de las comerciales— del surgimiento de China, (y a continuación, seguramente India), así como las inseguridades que este proceso transmite a los países latinoamericanos, lo que lleva a China a ser percibida, en América Latina, ora como "ángel", ora como "demonio"[10]. También son éstas las preocupaciones que tuvieron como orígen trabajos recientes que intentaron "delinear" los impactos económicos del surgimiento de China en los países de la región.

De un modo general, estos trabajos identifican las vías a través de las cuales se hacen sentir, en las economías latinoamericanas, los impactos del crecimiento chino. La vía más evidente, es la de

[10] "Angel or devil?" es la pregunta –título de un trabajo publicado por el Centro de Desarrollo de la OCDE en 2006, orientado al análisis de los impactos comerciales de China sobre las economías latinoamericanas.

los flujos de comercio e inversión bilaterales entre los países latinoamericanos y China.: "éstos incluyen la creciente importancia del mercado chino para las exportaciones latinoamericanas, la creciente penetración de las exportaciones chinas en los mercados latinoamericanos y el aumento de los flujos de IDE entre China y los países de América Latina". Para Jenkins (2009), éstos serían los impactos directos del surgimiento chino sobre América Latina.

Pero habría también otros tipos de impactos, si bien de naturaleza indirecta, derivados del crecimiento chino y de su creciente integración al mundo, no relacionados directamente con los flujos bilaterales de comercio e inversión entre China y Latinoamérica. El primero de ellos es el relativo a la competencia entre las exportaciones latinoamericanas y las chinas a terceros países —incluso dentro de la misma región latinoamericana—. El segundo, la competencia potencial entre China y América Latina por atraer inversiones directas provenientes de otros países y regiones.Y el tercero, se refiere a los impactos del rápido crecimiento chino sobre los precios de las exportaciones latinoamericanas de commodities, así como sobre los términos de intercambio de las economías de la región.

Existen otros impactos, a más largo plazo, que también son considerados en algunos análisis, y percibidos como riesgos asociados al emerger de China. Uno de ellos se refiere a la posibilidad de que, "con la creciente demanda de commodities de China, los países latino-americanos puedan (...) profundizar su especialización comercial hacia los commodities, bienes que se caracterizan tradicionalmente por la fuerte volatilidad de sus precios" (Blazquez-Lidoy, J et al, 2006). Por sus impactos potenciales sobre la especialización internacional de las economías latinoamericanas, el crecimiento del comercio con China se ve, desde esta perspectiva, asociado a los riesgos de diseminar, en la región, nuevas formas del fenómeno denominado enfermedad holandesa.

Por otra parte, la creciente diversidad del patrón exportador chino hacia terceros mercados puede generar impactos negativos sobre la composición de las exportaciones latinoamericanas contra las cuales compite. Analizando la relevancia de este fenómeno en el caso de las exportaciones de China y México a EE.UU., Feenstra y Kee (2009) llegaron a la conclusión que el aumento de un punto porcentual en la variedad exportadora de China a EE.UU. producía una reducción de medio punto porcentual en el crecimiento de la variedad exportadora de México hacia aquel mercado.

Cuando el análisis evalúa los impactos de China sobre los precios y cantidades de las exportaciones de commodities latinoamericanas y sobre los términos de intercambio de las economías de la región, la imágen china se aproxima a la imagen del "ángel". Pero esa figura aparece únicamente para los países exportadores de commodities, ya que, para los países latinoamericanos importadores netos de este tipo de productos, el impacto de la demanda china sobre los precios es negativa. Por otra parte, aún para los exportadores de commodities, la imágen del "ángel" es pronto amenazada por la percepción de los riesgos de que una excesiva importancia de China en la lista de las exportaciones latinoamericanas, genere impactos macroeconómicos negativos.

Cuando se evalúan los riesgos asociados a la competencia de China en los mercados internos de productos manufacturados y en terceros países, el gigante chino cobra magnitud de "demonio". Pero aquí tampoco escapa al análisis la identificación de los efectos potencialmente positivos de estos procesos, en especial, el aumento de la competencia en los mercados internos, tanto en reducir los costos de inversión en los países latinoamericanos – como de presionar a la baja los bienes-salario.

Por lo tanto, la evaluación de la implicaciones del emerger de China (y de India) sobre las economías latinoamericanas resiste las simplificaciones y debe tomar en cuenta el hecho de que los

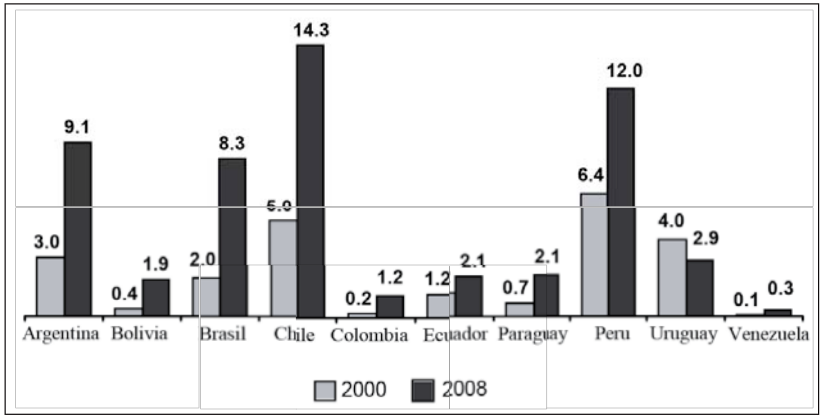
impactos de este proceso recién están comenzando a ser percibidos. El futuro de las relaciones económicas entre, por un lado, América Latina, y por el otro, China, India y el resto de Asia-Pacífico, está abierto ampliamente, y dependerá de factores y circunstancias que se pretenden analizar en la sección 4 de este artículo.

3.1. Los efectos directos: flujos de comercio e inversiones

Las exportaciones latinoamericanas a China crecieron fuertemente en la presente década, impulsadas por la explosión de la demanda de materias primas agrícolas y minerales en aquel país. Para el conjunto de la región, China representó, en 2008, cerca de 5% de las exportaciones, si bien esta participación varía mucho de acuerdo al país.

El Gráfico 1 presenta la participación de China como mercado de destino de las exportaciones de los países sudamericanos en los años 2000 y 2008. De los datos presentados, emerge la constatación de que para un subgrupo de países de la región —los grandes exportadores de commodities— China se convirtió, a lo largo de esta década, en un socio importante. En el caso de los exportadores de minerales —Perú y Chile— la participación de China como destino de sus exportaciones superaba, en 2008, el 10% aproximándose, en el caso de Chile, al 15%. Brasil y Argentina también asistieron, en el período, a un fuerte crecimiento de la presencia china en su pauta exportadora. China fue, para estos cuatro países, uno de los dos destinos dominantes de sus exportaciones en 2008. Para los demás países, la participación del mercado chino en las exportaciones totales —si bien creciente en todos los casos (a excepción de Uruguay)— permaneció muy baja en 2008. Las exportaciones mexicanas a China tenían, en 2008, una participación marginal en la pauta de aquel país, ocurriendo lo mismo en el caso de Venezuela.

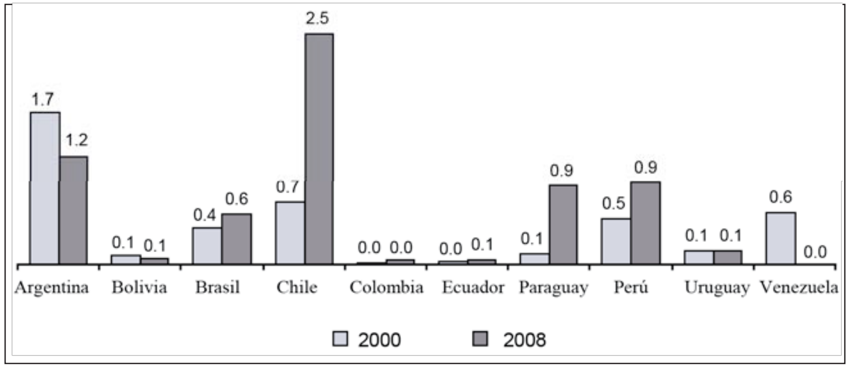
Gráfico 1
Participación de China en las exportaciones de los países de America del Sur en %



Fuente: Wits/Comtrade.

Si China se convirtió, en la primera década del siglo, en uno de los principales destinos de las exportaciones de un grupo de países latinoamericanos, no sucedió lo mismo en el caso de India. Los datos del gráfico son elocuentes al respecto, especialmente si se los compara con los del Gráfico 1. De hecho, sólamente en el caso de las exportaciones chilenas, el mercado indio superó el 2%. Para la mayor parte de los países de la región, la presencia de India como destino de sus exportaciones fue en 2008, de menos de 1%, siendo marginal para un número significativo de países.

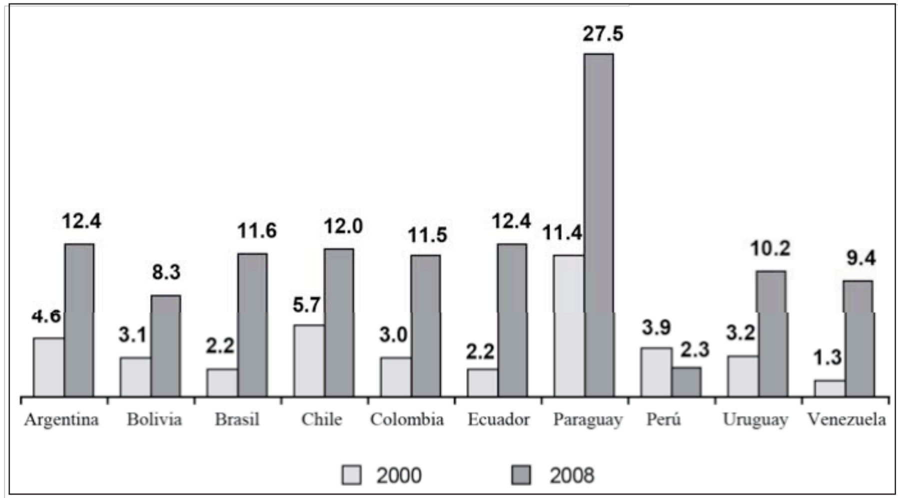
Gráfico 2
Participación de India en las exportaciones de los países de America del Sur en %



Fuente: Wits/Comtrade.

Del lado de las importaciones latinoamericanas, el crecimiento de la participación china es aún más impresionante que el de las exportaciones. En 2008, China significó más del 10% de las importaciones de siete de los diez países sudamericanos incluídos en el Gráfico 3.

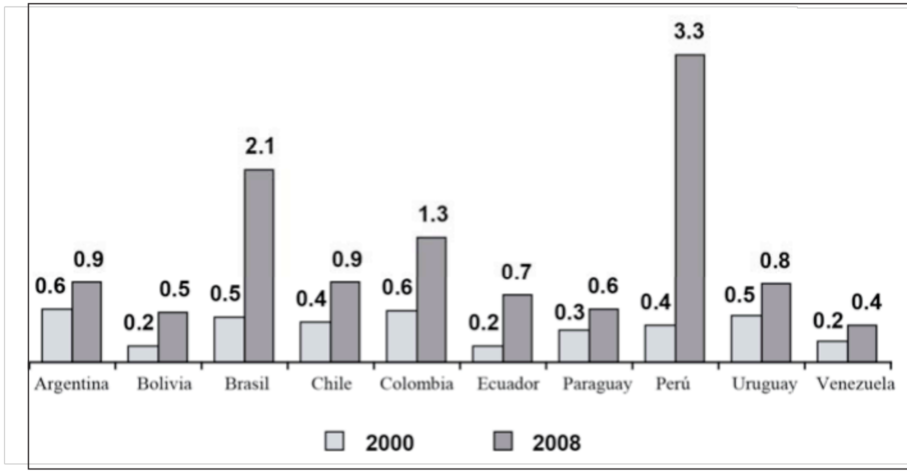
Gráfico 3
Participación de China en las importaciones de los países de America del Sur en %



Nota: Datos del 2007. Fuente: Wits/Comtrade.

Una vez más, el contraste con India es sugestivo. Como se observa en el Gráfico 4, solamente en el caso de Perú, las importaciones de los países sudamericanos, orginarias de India, habían superado el umbral de 3% en 2008. Es cierto que India ha aumentado significativamente su participación como orígen de las importaciones de todos los países sudamericanos en los años 2000 y 2008, pero los datos de este último año, sugieren que aquel país aún se encontraba lejos de ser un socio comercial relevante para la región.

Gráfico 4
Participación de India en las importaciones de los países de America del Sur en %



Nota: Datos del 2007. Fuente: Wits/Comtrade.

Para los países latinoamericanos, la diferencia en el peso de ambos socios, hizo que las evaluaciones de costos y beneficios del emerger de las potencias asiáticas para América Latina, se concentraran en China. En este caso, la consolidación de niveles importantes del comercio bilateral, y el propio crecimiento de China como proveedor de productos industrializados a todas las regiones del mundo, llevaron a los especialistas a enfocar su atención en aspectos específicos de los impactos económicos del emerger de China sobre la región. El bajo grado de intercambio comercial con India produjo, en contrapartida, un análisis acerca de los factores capaces de explicar la prevalencia de esta situación, a pesar de la determinación por una relación económica no desdeñable entre las economías latinoamericanas y la India. (BID, 2009)

Un aspecto que ha merecido mucha atención de los analistas, se refiere a la composición de las exportaciones regionales hacia China, identificada como una característica esencial del modelo de relación comercial bilateral que se consolidó a lo largo de una década. De hecho, las exportaciones latinoamericanas a China están compuestas, en gran y cada vez mayor medida, por productos primarios (commodities agropecuarias y minerales). De este modo, en 2008, los productos primarios significaron el 72% de las exportaciones bilaterales de la región, porcentual que era del 58% en el 2000 y del 35% en 1995, indicando la profundización de la especialización de las exportaciones bilaterales de América Latina, en unos pocos productos básicos. Autores como Jenkins (2009), asocian esta tendencia al hecho de que "China promovió el desarrollo de su propia industria de transformación y se apoyó en la importación para el abastecimientio de materias primas básicas".

Esta especialización exportadora de la región, constituye una característica distintiva del comercio bilateral, ya que la participación de los bienes primarios —concentrada en realidad en un número muy pequeño de productos— en la pauta latinoamericana de exportación es significativamente inferior que la observada en la pauta global, que se ubicó en 2008, debajo del 40%. Hasta qué punto el incremento de las exportaciones de commodities a China puede impactar en el modelo de especialización internacional y, yendo más allá, en la composición de la estructura productiva de los países latinoamericanos, es una cuestión controversial y una hipótesis más plausible para pequeñas economías con escasa diversificación productiva y exportadora.

En contraposición a lo observado en el caso de las exportaciones, las importaciones bilaterales de América Latina están fuerte y crecientemente concentradas en productos manufacturados, y entre ellos, bienes no derivados de recursos naturales. En 2008, los productos manufacturados significaron el 97.8% de las importaciones latinoamericanas originadas en China (contra 70.5% en 1995), siendo apenas el 9.4% manufacturas derivadas de recursos naturales, en tanto que 41.6% de las compras bilaterales de la región estaban compuestas por manufacturas de alta tecnología (contra apenas 11.5% en 1995)[11]. Por ello, la competitividad manifestada por los productos en los mercados de la región incluye no solo productos trabajo-intensivos, sino que también —y cada vez más— manufacturas de mayor contenido tecnológico. Esta tendencia señala que para los países de la región, con estructuras industriales más complejas, la competencia china opera mediante un "movimiento de pinzas", que afecta a los sectores caracterizados por lo dotación de muchos factores diferentes y diversos grados de intensidad tecnológica

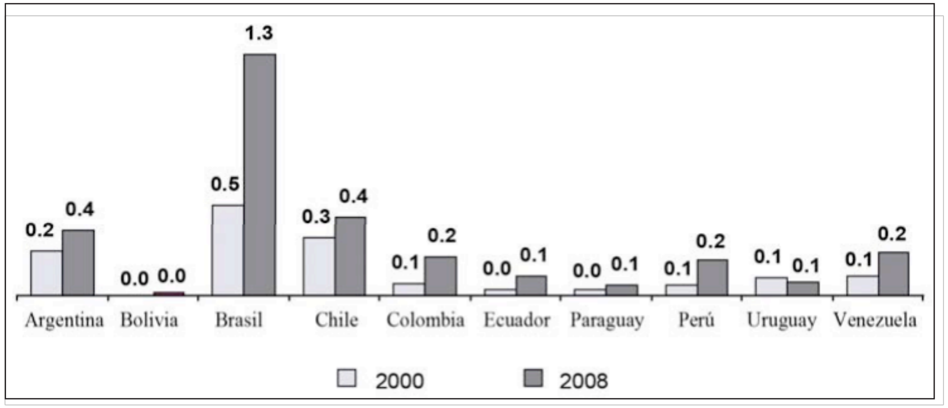
A pesar del crecimiento de las importaciones manufacturadas procedentes de China, los impactos de este proceso sobre la producción local son aún limitados respecto al total, incluso en los países dotados de una estructura industrial divesificada. Sin embargo, en el nivel más desagregado de análisis, ya se registran en las grandes economías latinoamericanas, situaciones en las que el aumento de las importaciones desde China se ve acompañado por el desplazamiento (y disminución) de la producción local y de las importaciones procedentes de otros países —también ellas desplazadas por productos chinos (Jenkins, 2009)—. Esta es una tendecia bastante reciente, que comienza a ser identificada a partir de 2006/2007, y cuyas manifestaciones se concentran en algunos sectores. El estudio de Castro, Olarreaga y Saslavsky (2009), al analizar los impactos de las crecientes importaciones de manufacturas chinas e indias a Argentina, llega a la conclusión de que este fenómeno explica apenas

[11] Datos de la CEPAL, elaborados y presentados por Jenkins (2009) y RedLat (2009).

una parte (20%) de la disminución de la demanda argentina de trabajo industrial, debiendo ser atribuída, la mayor parte, a otros factores (cambio tecnológico, privatización, etc).

Si para algunos países latinoamericanos, China ya adquirió status de socio comercial de primera magnitud, para China e India, América Latina es aún un socio irrelevante, principalmente desde el punto de vista de las exportaciones. Como muestra el Gáfico 5, en el caso de los países sudamericanos, su participación como destino de las exportaciones chinas, es poco más que marginal. En el caso del país con mayor participación —Brasil, (con 1.3% en 2008)— y menor al 0.5%, el mismo año, para los demás países sudamericanos.

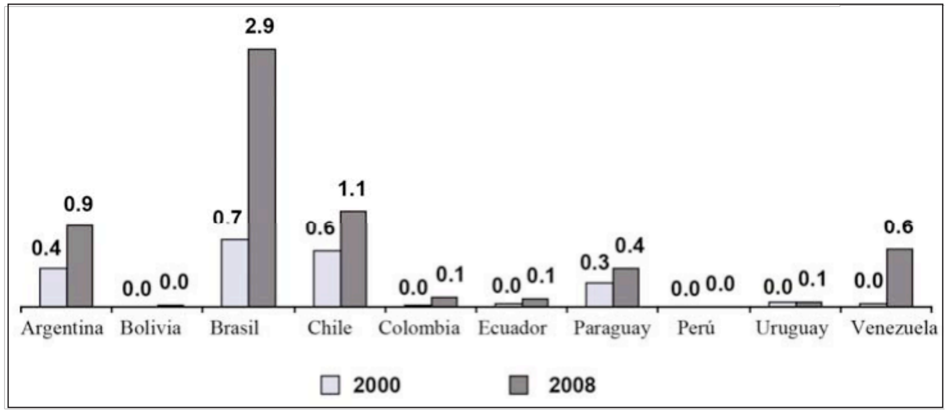
Gráfico 5
Participación de los países de America del Sur
en las exportaciones de China en %



Fuente: Wits/Comtrade.

Desde el lado de las importaciones chinas, el aumento en la participación brasileña entre 2000 y 2008 es importante, pasando de 0.7% en el 2000, al 2.9% en el 2008. (Gráfico 6). También crece el peso de Chile, Argentina y Venezuela en el total de importaciones de China en este período, pero la participación alcanzada por estos países en el 2008 es aún muy baja, (1.1% en el caso de Chile, 0.9% en el de Argentina, y 0.6% de Venezuela).

Gráfico 6
Participación de los países de America del Sur
en las importaciones de China en %

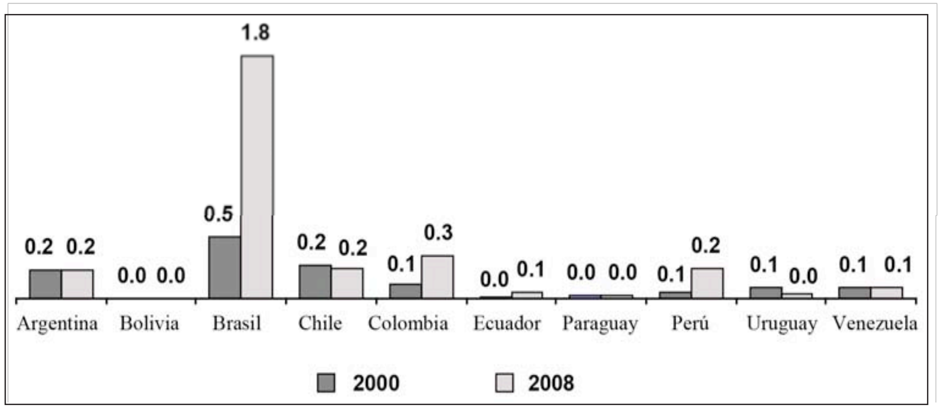


Fuente: Wits/Comtrade.

En el caso de India, la escasa relevancia comercial de América Latina es aún más notable. De hecho, solamente Brasil ganó alguna importancia como destino de las exportaciones indias en estos últimos años (Gráfico7), pero el desempeño de las exportaciones in-

dias al Brasil es aún bastante volátil, dependiendo de una limitada gama de productos (el mismo comentario es válido para las exportaciones de Brasil a India). El resto de los países sudamericanos tienen una participación apenas marginal en las exportaciones indias.

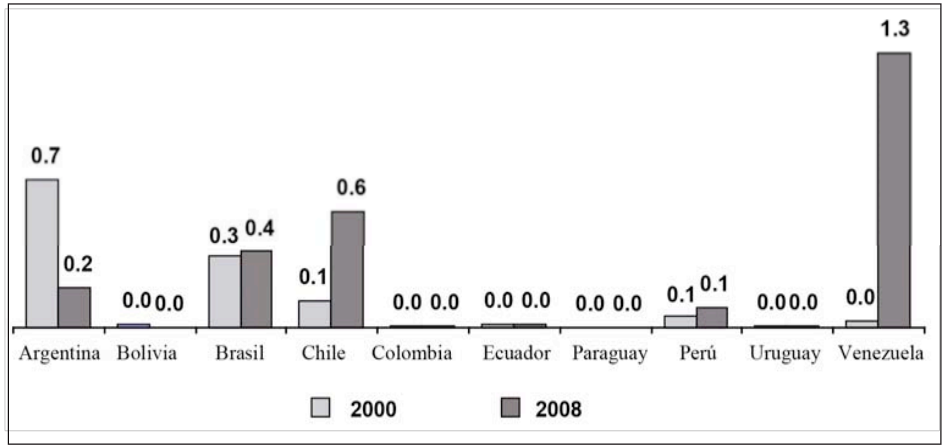
Gráfico 7
Participación de America del Sur en las exportaciones de India en %



Fuente: Wits/Comtrade.

Por el lado de las importaciones de India, el cuadro no varía. Venezuela se destaca por su reciente desempeño, apoyado exclusivamente en exportaciones de petróleo (Gráfico 8). Chile también registra un fuerte crecimiento en su participación en las importaciones indias, pero lo hace a partir de una base irrisoria en el año 2000, registrando en el 2008 un market-share de apenas 0,6% en las compras externas de India.

Gráfico 8
Participación de America del Sur en las importaciones de India en %



Fuente: Wits/Comtrade.

Por lo tanto, en el ámbito de las relaciones comerciales bilaterales, los elementos a destacar en la reciente evolución, son: (i) la creciente importancia de China como socio comercial de América Latina.; (ii) el hecho de que el peso de China en el comercio exterior de América Latina es bastante mayor que la participación latinoamericana en el intercambio externo de bienes de China. En el caso de India, el comercio bilateral es aún poco relevante en ambos casos.

En lo que se refiere a los flujos de inversión directa bilateral, llama la atención el modesto nivel de ellos hasta el momento, excepto en lo que se refiere a los flujos originados en China y que tienen como destino los "paraísos fiscales" caribeños (Islas Caimán, e Islas Vírgenes Británicas).

China, India, Brasil y México han sido, en los últimos años, los países de orígen de flujos de inversión externa asociados al proceso de trans-nacionalización de un número creciente de empresas nacionales, pero las implicancias de esta proceso sobre los flujos entre la región y China e India, fueron hasta ahora, marginales. De hecho, las empresas chinas e indias en proceso de trans-nacionalización, han invertido, prioritariamente, ya sea en países desarrollados, ya sea en países en desarrollo, en otras economías del Este Asiático y en Africa.

También en el caso de los flujos de inversión bilaterales, la relevancia de China —si bien aún muy limitada— ha sido hasta hoy día, en la región, mayor que la de India. Los flujos de inversión en la región, originados en China (excepción hecha de los "paraísos fiscales"), alcanzaron a poco más de US$ 301 millones en 2007, representando un porcentual irrisorio en el total de las inversiones externas recibidas por América Latina aquel año (US$ 127.5 billones). Argentina, Venezuela y Brasil fueron los principales destinos de las inversiones directas chinas, significando, respectivamente, US$ 137 millones, US$ 69.5 millones y US$ 51millones de este total.

Contrastando con estos modestos niveles de inversión, los flujos provenientes de China y destinados a los centros financieros offshore del Caribe, han sido en estos últimos años, importantes. En el 2006, las Islas Caimán fueron el principal destino de las inversiones externas chinas, representando el 44% del total, y superando a Hong Kong, otro destino tradicional de las inversiones chinas. Ese mismo año, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas, participaron conjuntamente con el 25% del stock de inversiones externas de China —contra apenas 12.7% cuatro años antes—. En 2006, 93.2% de las inversiones chinas dirigidas a América Latina, tuvieron como destino los centros financieros offshore. Al incluir en las estadísticas chinas los datos de inversión en estos

países, América Latina figura como el principal destino de IDE china, superando incluso a Asia en el período 2005-2006. Pero en el período 2007-2008, Hong Kong vuelve a ser el principal destino de las inversiones chinas, aún cuando las Islas Vírgenes Británicas y las Islas Caimán ocuparon el tercer y sexto lugar de destino de las IDE chinas en 2008.

No obstante y como es sabido, las inversiones internacionales canalizadas hacia los centros financieros offshore tienen una función relevante en la estrategia de financiamiento de las empresas en vías de trans-nacionalización, si bien, en general, no tienen como destino final la región en que se encuentran tales centros. De este modo, si bien parte de estas inversiones pudo haber sido dirigida, a fin de cuentas, a países latinoamericanos (y no a "paraísos fiscales"), esta posibilidad no se sustrae al hecho de que las IDE chinas para la región, son, hasta el presente, bastante exiguas, de la misma forma que lo son las inversiones latinoamericanas en China.

En el caso de India, este cuadro es aún más claro: Hay muy poca inversión entre la región y aquel país, aún cuando una parte de esas inversiones puede estar moviéndose a través de los centros financieros offshore, sin ser considerados como flujos bilaterales de inversión.

3.2. Los efectos indirectos

Estudios recientes acerca de las consecuencias del surgimiento de China e India en la región, identifican tres efectos indirectos que este proceso tiende a producir, con reveladoras consecuencias para los países latinoamrericanos: (i) competencia entre productos chinos e indios y exportaciones latinoamericanas a terceros países; (ii) competencia entre China (e India) y América Latina por atraer inversiones externas; (iii) los impactos de la demanda china sobre

los precios mundiales de los commodities exportadas por países latino-americanos.

En lo que se refiere a la competencia de las exportaciones a terceros mercados, Lederman, Olarreaga y Rubiano (2008), tienen una visión optimista de la región, afirmando que los riesgos de la sustitución de las exportaciones latinoamericanas por bienes de orígen chino se limitan a escasos sectores manufactureros y se concentran en pocos países (México y algunos países centroamericanos)[12]. Como regla general, el estudio sostiene que "el modelo de especialización comercial de los países latinoamericanos y caribeños se está volviendo más complementario del modelo de especialización de China".

Sin embargo, otros estudios efectuados —como el ya citado— por el Banco Mundial, presentan resultados que relativizan tales conclusiones. Hanson y Robertson (2009), investigan los impactos de la creciente capacidad de oferta china sobra las exportaciones de productos manufacturados de Argentina, Brasil, Chile y México, concluyendo que la capacidad exportadora de los países latinoamericanos tiende a ser relativamente fuerte en sectores en los cuales China también tiene una fuerte capacidad exportadora. Sugieren por lo tanto, que en estos sectores la región es vulnerable a "perturbaciones de la oferta exportadora" originados en China.

Otros estudios indican que la preocupación latinoamericana por la competencia china —y mañana quizás la india— en terceros mercados no es infundada, especialmente teniendo en cuenta que China diversifica en forma creciente sus exportaciones y que la competencia con los productos latinoamericanos está lejos de estar concentrada en productos trabajo-intensivos.

[12] Según Freund y Ozden (2009), la competencia china impacta, especialmente, sobre las exportaciones mexicanas de textiles, artefactos eléctricos, electrónicos y de telecomunicaciones.

Jenkins (2009) analiza, para un conjunto de 18 países latinoamericanos, las pérdidas en la participación de sus exportaciones al mercado de los EE.UU., atribuíbles a la competencia china, en los sub-períodos 1996-2001 y 2001-2006. En el primer sub-período, las pérdidas sufridas por este conjunto de países de la región, correspondieron al 1% del valor de sus exportaciones a los EE.UU., en el segundo, las pérdidas alcanzaron el 9.3% de aquel valor, poniendo en evidencia la intensificación de la competencia en la primera mitad de la corriente década. Los porcentajes de pérdida de participación son particularmente graves en el caso de México (11.4%), así como de los países centroamericanos y caribeños (República Dominicana, Guatemala, Costa Rica y El Salvador) —lo que sería de esperar, dada la especialización internacional de estas economías— pero ellos son también elevados para los países sudamericanos de un patrón exportador más diversificado, como Brasil (7.7%) y Argentina (5.1%). Un estudio del BID (2009), llegó a la conclusión de que las pérdidas de las exportaciones latinoamericanas, respecto a China, en el mercado de los EE.UU., entre 1996/1997 y 2007/2008, representaron el 18% del valor total de aquellas exportaciones en el segundo bienio.

Otros estudios señalan que estas pérdidas no se limitan al mercado de los EE.UU., sino que también se observan en las exportaciones intra-regionales y hacia la Unión Europea por parte de los países latinoamericanos (Saslavaky y Rozemberg, 2009). Ya en el 2004, un estudio efectuado por Ferraz y Ribeiro registraba las primeras señales de pérdida de mercado en EE.UU. y en la Unión Europea por parte de las exportaciones brasileñas, como consecuencia de la competencia ejercida por los productos chinos en aquellos mercados.

Más recientemente, la publicación periódica del Observatorio China, de la Confederación Nacional de la Industria (CNI) de Brasil, ha monitoreado la evolución de la competencia entre pro-

ductos industrializados chinos y brasileños en los mercados de los EE.UU., México y Argentina —enfocando el análisis en los productos relevantes a las exportaciones brasileñas a cada uno de estos mercados—. La serie de datos no permite abrigar dudas acerca de la pérdida de porciones crecientes del mercado de estos tres países, en favor de las exportaciones chinas.

Más allá de los costos asociados a la pérdida de mercados externos, el desplazamiento de productos manufacturados latinoamericanos por parte de productos chinos en terceros mercados, puede contribuir a incentivar el proceso de concentración del modelo exportador de la región en commodities, y bienes industriales intensivos en recursos naturales. Como se afirmó anteriormente, las probabilidades de una evolución de este tipo, dependen de la concentración ex ante, no solamente del patrón de exportación de los países, sino también de la estructura productiva de los mismos.

La preocupación por el desvío de inversiones externas de América Latina hacia China, parecen —a la luz de la reciente evolución— menos fundadas que las que se refieren a la competencia de exportaciones en terceros mercados. Analizando la hipótesis de que "los incrementos de las IDE originados en la OCDE hacia China e India ocurrieron a costas de las IDE dirigidas a América-Latina", Cravino, Lederman y Olarreaga (en prensa) concluyeron que no hubo desvío ni sustitución del destino de los flujos y que "las inversiones externas dirigidas a China e India tuvieron un efecto agregado positivo sobre los stocks de capital de la OCDE en América Latina y el Caribe, así como en el resto del mundo. Jenkins (2009) también es escéptico acerca de la existencia de desvíos de IDE detrimento da América Latina, argumentando esencialmente que los IDE dirigidos a China son efficiency-seeking, en tanto que las dirigidas a América Latina (pero mucho menos a México y América Central) son market-seeking o procuran acceder a recursos naturales. El hecho de que las motivaciones de las inversiones externas sean diferentes, limita el potencial de sustitución de sus destinos.

El fuerte crecimiento económico de China creó impactos importantes sobre la demanda de commodities. En 2007, la participación de China en el consumo mundial de mineral de hierro fue del 54.3%, del 27.1% en el de cobre y del 20.9% en el caso de la soja. El crecimiento de la demanda china se tradujo, en el período 2002-2007, en aumentos espectaculares de los precios internacionales de los productos básicos. Por esto, el mineral de hierro experimentó, en este período, un incremento en el precio del orden del 185%, el cobre 356%, el zinc 316%, la soja 81%, y el café 126% (Jenkins,2009).

Naturalmente, la demanda china no es el único factor que originó estos movimientos de precios —para los cuales contribuyeron, especialmente en el caso de los productos agropecuarios, varios otros factores (Piñeiro et al, 2009)—. Sin embargo, estimaciones hechas por Jenkins (2009), sugieren que el impacto del crecimiento de China sobre la demanda global de commodities y sobre los precios internacionales de estos productos fue muy significativa, en especial sobre los productos de orígen mineral[13]. En términos del valor de las exportaciones en el período 2002-2006, la ganancia de los países latinoamericanos estimada por Jenkins y atribuíble al efecto-China sobre los precios de los commodities, habría variado entre US$23.3 billones y US$ 45 billones.

[13] Segundo Jenkins (2009), o efeito do crescimento chinês sobre a demanda mundial de minério de ferro entre 2002 e 2006 foi de 41,2%, situando-se o efeito-preço associado à demanda chinesa entre um mínimo de 103,1% e um máximo de 164,9%. No caso do cobre, o efeito sobre a demanda global foi de 3,8% e sobre os preços variou entre 15,2% e 37,9%. No caso dos produtos de origem agropecuários, os impactos registrados foram, em geral, significativamente inferiores.

4. EL SURGIMIENTO ASIÁTICO: FUTURAS IMPLICANCIAS PARA AMÉRICA LATINA

Como se comprobó en la sección precedente, hasta el momento, los impactos del surgimiento chino e indio sobre las economías latinoamericanas, aunque heterogéneos de acuerdo al país de la región, resultaron limitados en términos agregados y se concentran en la dimensión comercial. Pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- por el momento, China genera expectativas y preocupaciones entre los policy-makers y los agentes económicos de América Latina. India es aún un socio muy secundario para la región, tanto en términos de comercio como de inversiones. De acuerdo a los intereses y a las perpectivas, China es percibida como un "ángel" o un "demonio". India parece un gigante distante que aún no moviliza, positiva o negativamente, intereses económicos en la región;
- el comercio fue la principal vía de transmisión de los efectos del surgimiento de los dos países asiáticos sobre la región, y dicha transmisión se realizó a través: (i) del crecimiento de los flujos bilaterales de comercio; (ii) del aumento de precios de los commodities exportadas por distintos países latinoamericanos; y (iii) de la creciente competencia sufrida por los productores y exportadores latinoamericanos de manufacturas, tanto en sus mercados internos como en terceros mercados;
- el surgimiento de China impactó principalmente en los países de la región que son exportadores de commodities y disponen de base industrial diversificada y generadora de exportaciones, con destino a la misma región o a otras partes del mundo. Estos países —Brasil, Argentina y México— sufren los efectos del surgimiento chino a través de las tres vías de transmisión antedichas;
- en lo que se refiere al dinamismo exportador latinoamericano en las relaciones bilaterales con China, éste se mantiene circunscripto a un pequeño número de productos primarios. La competencia china se manifiesta, en los mercados latinoamericanos y en terceros mercados, en una creciente variedad de productos manufacturados, producidos y exportados por los países de la región;
- efectos sobre la producción y los niveles de empleo en los países latinoamericnos debido a la competencia china que parece haber afectado hasta el momento, los sectores intensivos en mano de obra y vinculados a la cadena electrónica en México y América Central; y
- los flujos de inversión directa no fueron hasta el momento una vía relevante de transmisión de las consecuencias del surgimiento asiático a las economías latinoamericanas, y esto se traduce, tanto en bajos niveles de inversión bilateral, como en la relativa autonomía que la dinámica de inversiones externas dirigidas a América Latina demuestra, vis à vis las inversiones dirigidas a los países asiáticos. Más que a unas sustitución de regiones, las IDE dirigidas a Américas Latina y a Asia-Pacífico parecen obedecer a una lógica de complementación;
- las respuestas políticas a que han recurrido hasta ahora los países latinoamericanos para enfrentar el desafío chino, implicaron principalmente medidas en el aspecto comercial, cuando los efectos del surgimiento chino sobre la región se dieron esencialmente por vía del comercio. En los países latinoamericanos resaltan claramente dos vectores

de respuesta: por un lado, las medidas contingentes de protección, (fundamentalmente, antidumping), aplicadas a las importaciones procedentes de China; por el otro, la negociación de acuerdos comerciales preferenciales con China. El recurrir a medidas antidumping viene siendo utilizado de manera creciente por lo países latinoamericanos cuyos productores locales, de una vasta gama de sectores industriales, sufren la competencia de las importaciones provenientes de China. Es el caso de Brasil, México y Argentina.

Países con bases industriales menos diversificadas, y con un fuerte interés exportador concentrado en unas pocas commodities, como Chile y Peru, optaron por buscar acuerdos de liberalización preferencial con China. Los acuerdos firmados por estos dos países con China, se centran en el área de bienes, y no incluyen, especialmente en el caso de Perú, sectores industriales que pudiesen sufrir un fuerte impacto negativo debido a la competencia de productos chinos, los que serían beneficiados por la liberalización preferencial.

¿Cómo evolucionarán éstas tendencias en el futuro? Más allá de los impactos ya observados del surgir de China sobre las economías latinoamericanas, ¿hay otros que se manifestarán en los próximos años?

Los impactos percibidos hoy día, consecuencia de la evolución que dificilmente se revertirá en los próximos años, más allá de la intensidad y de la velocidad con que ellas se harán sentir en el futuro próximo dependen de varibles que están fuera del control de los países de las región (ver más adelante la discusión sobre estas variables). En los próximos años, entre los impactos que parecen irreversibles, valen citar:

- la fuerte especialización en commodities para China, de las exportaciones latinoamericanas.

Resulta difícil imaginar que este patrón de especialización de las exportaciones bilaterales latinoamericanas hacia China vaya a cambiar en el futuro próximo. Más allá del hecho de que la demanda china por commodities debe seguir siendo fuerte en los próximos años —aún en un escenario de ajuste— la diversificación del modelo de exportaciones latinoamericanas hacia China choca contra las políticas industriales chinas, que incentivan fuertemente la substitución de importaciones de productos manufacturados. Amén de esto, hay que tener en cuenta, los tradicionales problemas de competitividad que afectan las exportaciones de productos manufacturados de la región.

Una cuestión más complicada, vinculada a la especialización bilateral del patrón latinoamericano de exportaciones, se refiere a la difusión de este modelo de especialización internacional de las exportaciones totales de los países de la región, como consecuencia indirecta del efecto China. Si existe algún riesgo de que esta evolución se produzca, éste está sin duda concentrado en las pequeñas economías de la región, cuyas pautas de exportación ya están sumamente concentradas en unos pocos productos primarios, especialmente productos minerales. Como mostró el estudio de Iglesias (2007), cubriendo un período de cuarenta años, “ el fenómeno de la ‘maldición de los recursos naturales’ (en la región), inhibiendo la diversificación y el crecimiento de las exportaciones, parece, indudablemente, estar más concentrado en los países de base mineral (que en los de base agropecuaria)”

- la creciente competencia de China, enfrentada por los sectores manufactureros latinoamericanos, tanto en sus propios mercados como en terceros.

Esta competencia seguirá siendo intensa en los próximos años, pero su nivel de intensidad será sensible a ajustes que probablemente serán efectuados al modelo chino de crecimiento. En la

medida en que estos ajustes no se produzcan, la mayor competencia de los productos chinos en los mercados internos de los países latinoamericanos con una base industrial más divesificada, podrá comenzar a producir reacciones de los productores locales de una amplia gama de sectores, contrastando con el cuadro actual, en el que las quejas se concentran en pocos sectores. Las respuestas se vienen concentrando en medidas antidumping, y en el caso argentino, en las licencias no automáticas de las importaciones; pero estos son, obviamente, paliativos, cuando los problemas se multiplican y se esparcen a través del tejido industrial de la región.

Pero los principales factores de distorsión, de las condiciones de competitividad presentes hoy en la políticas económicas e industriales chinas, son la política cambiaria y el elevado componente de subsidios en los mecanismos de financiamiento a la inversión y a la producción industrial. Para enfrentar estas cuestiones, los países latinoamericanos con base industrial más diversificada, necesitan reforzar su articulación regional, y aumentar su presión sobre China en los foros económicos internacionales —G20 y OMC—. Hasta el momento, las estrategias de reacción han sido nacionales y "producto- específicas". Pero en un escenario de creciente presión china sobre la industria latinoamericana, esta estrategia puede ganar peso.

- la diversidad de respuestas políticas, basadas en preferencias nacionales y en que la dimensión regional desempeña un rol totalmente secundario.

Las primeras respuestas políticas al "efecto China" tienen un sello característico: reflejan preferencias nacionales en lo político pero apuntan en direcciones totalmente opuestas —la apertura de mercados en el caso de los países que buscaron acuerdos comerciales con China, y la protección en el caso de aquellos que optaron preferentemente por el uso de derechos antidumping.

Llama la atención la ausencia de una dimensión regional, como componente de las respuestas de la política latinoamericana. Ni siquiera se consideró la hipótesis de avanzar en la formación de un mercado regional (o sub-regional, si se piensa en América del Sur), en el que los productores se beneficiarían de preferencias comerciales. Indudablemente, este hecho apunta a la situación vivida por la región —y en especial, por América del Sur— en la que la politización de las opciones de política económica y comercial impide cualquier avance en los procesos de integración y de cooperación regional. Con la firma de acuerdos comerciales bilaterales entre países de la región y China, la hipótesis de la formación de un mercado regional "preferencial" entre los países de la región comienza a perder consistencia.

Considerando ahora las repercusiones que aún no se han manifestado o se manifestaron en pequeña escala (las repercusiones emergentes), es previsible que comiencen a ganar relevancia, el rol de India como exportador de servicios y bienes intensivos en mano de obra y el crecimiento de las inversiones chinas e indias en la región.

En realidad, la naturaleza del desafío competitivo que el predominio de India significará en el futuro para lo países latinoamericanos, presenta algunas diferencias con aquel que China representa hoy. Aún cuando India tiene ya una importante especialización internacional en sevicios de tecnología de la información —un aspecto que la distingue de China— el predominio de India en esta área no reduce drásticamente las probabilidades de los países latinoamericanos en la exportación de servicios. Factores como la proximidad física y cultural pueden generar ventajas comparativas importantes para los países latinoamericanos en la exportación de servicios para la región, y algunos de ellos parecen estar ya aprovechando las oportunidades que derivan de estas ventajas.

En el sector manufacturero, el advenimiento de India como exportador de bienes intensivos en mano de obra, les genera a los

países de la región, un desafío apenas superado por el producido por el crecimiento de China. Sin embargo, la "agresividad" del dinamismo exportador indio será, probablemente menor, que las de las exportaciones chinas, dado que India no contará con la variedad de subsidios fiscales y crediticios que hoy benefician las ventas al exterior de China. Aún así, con el surgimiento de la India, aumentará la competencia en los mercados internos y externos, reduciendo el espacio del que aún disponen los países latinoamericanos en los mercados internos y externos de bienes de mano de obra intensiva. Sin políticas adecuadas, los países de economías menos diversificadas de la región, podrán estar condenados a concentrarse casi exclusivamente en sectores intensivos en recursos naturales.

Aunque hasta el momento hayan sido limitadas las inversiones directas de China e India en la región (a excepción de las inversiones en paraísos fiscales), se prevee que se asistirá, en los próximos años, a un crecimiento de estos flujos. El motivo más evidente de estas inversiones, especialmente aquellas provenientes de China, es el de tener acceso a los recursos naturales necesarios para mantener las altas tasas de crecimiento e industrialización del país, como en el caso de las inversiones en Africa. En la medida en que la industrialización india se profundice, se podrá asistir a un proceso semejante con orígen en éste país. Estas inversiones tenderían a generar nuevos flujos de comercio bilateral que seguirían estrictamente el patrón Norte-Sur que hoy es dado observar en el intercambio entre América Latina y China.

Pero también resulta posible la intensificación de otro patrón de inversiones bilaterales, que hoy ya se insinúa, tanto en bienes industriales como en servicios. En este caso, las inversiones se vuelven hacia la exploración o el potencial de crecimiento de los grandes mercados nacionales de la región, como Brasil; o del mercado sudamericano (o norteamericano, en el caso de inversiones dirigidas a México o América Central): sectores como el automotriz, el electro-electrónico, el de equipos de telecomunicaciones y otros, que surgen como fuertes candidatos a recibir este tipo de inversiones. En el caso de los servicios, las inversiones buscarían captar ventajas comparativas de países latinoamericanos relacionadas al tamaño del mercado regional, pero también al potencial de exportación especialmente hacia los EE.UU. Este tipo de comercio tendería a producir nuevos flujos de comercio dentro de la región (a partir de los países elegidos para recibirlos), y de la región hacia terceros mercados.

No es de despreciar el componente político de éstas inversiones, en lo referido al futuro de los flujos de inversión directa originados en China. Aunque, como se observó aquí, la motivación económica de las IDE chinas parezca haber prevalecido en los flujos recientes provenientes de aquel país, el componente de "seguridad económica" tiene un papel importante en la estrategia china. En este sentido, es la misma motivación económica que se ve politizada y no se puede excluir la hipótesis de que los flujos futuros de IDE chinas hacia la región incluyan un componente político de concreción de alianzas y asociaciones con determinados países de la región.

La repercusión de este conjunto de transformaciones sobre los flujos del comercio y las inversiones que involucran a América Latina, y sobre la formación de intereses de negociación comercial pueden ser resumidos así:

- China emerge como el principal competidor de la región en productos manufacturados en América Latina y en terceros mercados, disminuyendo la relevancia de los productores de otras regiones —especialmente EE.UU. y la Unión Europea como competidores de la región;
- China e India —y por extensión, Asia— se convierten en los grandes mercados para los productores de commodities de la región, reduciendo para estos sectores la importancia de los EE.UU. y la UE;

- crece la viabilidad política de acuerdos comerciales entre por un lado, los países sudamericanos con base industrial diversificada (Brasil y Argentina), y por el otro, los EE.UU. y la Unión Europea, al disminuir las resistencias sudamericanas originadas en el sector industrial y al reducirse las ambiciones del agrobusiness en términos de acceso a los mercados de aquellos países —hoy percibidos como menos relevantes;
- países latinoamericanos para los cuales la región representa un mercado de exportación relevante —sobre todo para los productos manufacturados— tienen un nuevo incentivo para impulsar una agenda de integración con vistas a constituir no solamente un espacio comercial preferencial, sino también áreas temáticas relevantes en la perspectiva de "hacer valer la proximidad geográfica" como factor de competitividad.

5. ESCENARIOS FUTUROS: AJUSTE EN CHINA E IMPLICACIONES PARA AMÉRICA

Identificados impactos ya manifestados y emergentes de mayor relevancia para la región, debe recordarse que siendo muy probable que tales impactos se presenten en los próximos años, surge una pregunta respecto a la intensidad con que se harán sentir en América Latina. ¿A qué variables responde la intensidad de los impactos que se harán sentir en la región en los próximos años?

Del mismo modo que los impactos generados por el predominio de China sobre América Latina en la década pasada, están estrictamente asociados al ritmo de crecimiento de aquella economía y al modelo de desarrollo por ella adoptado, parece correcto afirmar que los impactos futuros dependerán de la trayectoria de la evolución de estas variables clave.

La mayoría de las hipótesis acerca del crecimiento de China en la próxima década —llevando al país a sobrepasar a los EE.UU.— como la mayor economía del mundo, en el transcurso de la segunda a la tercera década del siglo —trabajan con un escenario en el que las fuerzas motrices del presente modelo continuarán actuando, aunque eventualmente atenuadas por ajustes o correcciones del rumbo[14].

El escenario de base para discutir estas cuestiones es inercial, o sea, aquel en el que las fuerzas motrices que impulsan la economía china, continúan actuando, aún cuando en un cuadro de crecientes restricciones y limitaciones internas y externas. Por otra parte, este parece ser el aspecto distintivo de los escenarios en que China se moverá en el futuro, en comparación con aquellos vigentes en las últimas décadas: el menor margen de maniobra interna y externa para poner en práctica sus políticas económicas.

En este sentido, el escenario inercial parece ineludible en el futuro inmediato, pero tiene fecha de caducidad. En un primer momento, el escenario inercial gana fuerza a través del modelo de respuesta del país a la crisis de 2008/2009. La reacción china, bajo la forma de un paquete de estímulos fiscales y crediticios, "exacerbó" las características más sobresalientes del modelo económico

[14] Sin embargo, si nos fijamos en la literatura que discute la sustentasbilidad del modelo chino de crecimiento, las evaluaciones disponibles varían de una manera impresionante. Algunos autores ven a China camino a dominar el mundo (Foguel, 2010), en tanto que otros prevén una crisis de grandes proporciones, derivada de la incapacidad política de los dirigentes chinos para cambiar el actual modelo de crecimiento (basado en altas tasas de ahorro, invrsoón y exportaciones), por otro rumbo apoyado en el consumo interno y en la ampliación del mercado interno.

vigente y amplió su legitimidad interna. Más allá de ello, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, en el que el mercado interno y el consumo interno ganan relevancia vis a vis las exportaciones, enfrenta fuertes resistencias en función de las implicaciones distributivas y políticas que tal reorientación generaría.

Pettis (2010) vincula las dificultades futuras, al hecho de que esta transición exige “la inversión del proceso de subsidiamiento” de los productores por las familias (the household sector), que hoy se da a través de bajas tasas de interés, una moneda subvaluada, y de otros mecanismos. Esta inversión, amén de políticamente difícil, generaría, en la visión de Pattis (2010), una fuerte pérdida de rentabilidad en el sector manufacturero, núcleo duro de la economía y símbolo de la competitividad china.

En un segundo tiempo, cuyos contornos ya se comienzan a dibujar, presiones internas y externas a favor de la reorientación del modelo llevan a los dirigentes chinos a optar por la reorientación del modelo de crecimiento, adecuándolo gradualmente al nuevo ambiente —más restrictivo que aquel vigente en la década que termina.

Emergería entonces un escenario de ajustes controlados, en el que la dirección del PCC consigue gradualmente manejar la transición entre modelos de desarrollo, aumentando el consumo interno como parte del PBI, incentivando el desarrollo de empresas nacionales enfocadas tanto hacia el mercado interno como hacia las exportaciones (a diferencia de las políticas de atracción de IDE enfocadas exclusivamente hacia la exportación), y “densificando” en el plano interno, cadenas de producción hoy articuladas sólo con el mercado externo.

De acuerdo a distintos analistas, la dirección del PCC ya está convencida de la inevitabilidad de estos ajustes estructurales, y las recientes medidas consideradas proteccionistas que el gobierno chino adoptó en las áreas de inversión, compras gubernamentales y apoyo a la innovación, apuntarían en esta dirección.

En este escenario, China mantendría elevadas tasas de de crecimiento, sosteniendo altos niveles de importación de materias primas y productos intensivos en recursos naturales. Sus exportaciones tenderían a crecer menos, reduciendo las tensiones comerciales con otros países y atenuando la competencia sufrida por las exportaciones de productos manufacturados latinoamericanos en terceros mercados y en sus mercados internos.

Este es un escenario que converge hacia la reducción de los desequilibrios macroeconómicos que estuvieron en la raíz de la reciente crisis, y su eventual consolidación reduciría las tensiones comerciales y cambiarias ente China y EE.UU[15].

En una variante de este escenario, la transición china hacia un modelo económico más volcado al mercado interno no se completaría sin repercusiones importantes sobre las tasas de crecimiento del país. La acumulación de existencias de materias primas, unida al exceso de capacidad instalada generado por las elevadas inversiones que estuvieron en la base del crecimiento de los últimos años, llevaría a una reducción de la demanda china de commodities com impactos relevantes sobre el recorrido de los precios internacionales y de las exportaciones de países latinoamericanos.

[15] No se puede descartar el caso de un escenario de crisis aguda del modelo chino, derivado de las dificultades para asegurar en un plazo razonable, una transición en dirección a un nuevo modelo de desarrollo, mientras que las tensiones y los conflictos internos y externos se intensifican. En este escenario, China crece bastante menos que en el anterior (y mucho menos que en la década que termina); sus importaciones de materias primas y productos intensivos en recursos naturales pierden dinamismo y sus exportaciones son sustentadas por políticas. Para algunos autores, China podría terminar siguiendo el camino de Japón, de bajo crecimiento en los años ’90.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acioly, L. e Leão, R.P. (2010). A internacionalização das empresas chinesas. Carta da SOBEET Ano XIII, n. 54, abril.

Baldwin, R. (2006). Globalization: the great unbundling(s), in Globalization challenges for Europe, Secretariat of the Economic Council, Finnish Prime Minister's Office, Helsinki.

BID (2009). India: Latin America's next big thing? Diciembre.

Blázquez-Lidoy, J.; Rodriguez, J. e Santiso, J. (2006). Angel or devil? China's trade impact on Latin American emerging markets, Working Paper n. 252, OECD Development Centre, June.

Bergstein, C.F.; Freeman, C.; Lardy, N.R. e Mitchell, D.J. (2009). China's rise: challenges and opportunities, Peterson Institute for International Economics & Center for Strategic and International Studies, October.

Castro, L., Olarreaga, M. e Saslavsky, D. (2009). The impact of trade with China and India on Argentina's manufacturing employment, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat? The World Bank.

CEPAL (2006). Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe.

CNI (2009). Observatório Brasil-China, diversas ediciones, disponible en www.cni.org.br.

Dadush, U. e Stancil, B. (2010). The world order in 2050, Policy Outlook, Carnegie Endowment for International Peace, February.

Devlin, R., Estevadeordal, A. e Rodirguez-Clare, A. (2007). El impacto de China: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo e David Rockfeller Center for Latin American Studies (Harvard University).

Feenstra, R. e Kee, H.L. (2009). Trade liberalization and export variety; a comparision of Mexico and China, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat? The World Bank.

Ferraz, G. e Ribeiro, F. (2004). Brasil-China: desempenho exportador nos mercados da União Européia e dos Estados Unidos, en Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 80, Ano XVIII, julio/septiembre.

Foguel, R. (2010). $ 123,000,000,000,000, in Foreign Policy, Jan/Feb.

Freund, C. e Özden, C. (2009). The effect of China's exports on Latin American trade with the world, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat? The World Bank.

Frieden, J. A. (2009). The crisis and beyond: prospects for international economic cooperation, paper prepared for a conference organized by the Ministero dell'Economia e delle Finanze and by the Centre for Economic Policy Research on "Where are the new engines of growth", Rome, 23-24 July.

Hanson, G.H. e Robertson, R. (2009). China and the recent evolution of Latin America's manufacturing exports, in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat? The World Bank.

Iglesias, R. (2007). Tendências e fatos estilizados das exportações da América do Sul no período 1965-2005, in Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 93, Ano XXI, outubro/dezembro.

Jenkins, R. (2009). The Latin American case, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds). China and Latin America: economic relations in the twenty-first century, German Development Institute.

Lederman, D., Olarreaga, M. e Soloaga, I. (2009). The growth of China and India in world trade: opportunity or threat for Latina America and the Caribbean? in Lederman, D., Olarreaga, M. e Perry, G. China's and India's challenge to Latin America: opportunity or threat? The World Bank.

OECD (2009). India. OECD Investment policy reviews.

OECD (2008). China: Encouraging responsible business conduct. OECD Investment policy reviews.

Pettis, M. (2010). US. China trade relations: the next dispute? in Carnegie Endowment for International Peace e-news, February 17.

Pettis, M. (2009). The G20 meetings: no common framework, no consensus, Policy Brief 79, Carnegie Endowment for International Peace, May.

Piñeiro, M.; Bianchi, E.; Piñeiro, V. e Trucco, M. (2009). Tendencias estructurales de los precios de los commodities agrícolas: escenarios y estrategias, Série Breves CINDES, septiembre.

RedLat (2010). As relações econômicas e geopolíticas entre a China e a América Latina: parceria estratégica ou interdependência assimétrica, trabalho elaborado para o Seminário Internacional China: competição ou parceria, março.

Rosales, O. e Kuwayama, M. (2007). América Latina al encuentro de China e Índia: perspectivas y desafios en comercio e inversión Revista de la CEPAL 93, diciembre.

Saslavsky, D. e Rozemberg, R. (2009). The Brazilian case, in Jenkins, R. e Dussel Peters, E. (eds). China and Latin America: economic relations in the twenty-first century, German Development Institute.

Summers, L. (2008). The global consensus on travel is unraveling, in Financial Times, August, 24.

UNCTAD (2005). Trade and Development Report.

Warwick Commission, The (2007). The multilateral trade regime: which way forward? The University of Warwick.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL PETRÓLEO Y DEL GAS EN AMÉRICA LATINA[1]

Francisco Monaldi

I. INTRODUCCIÓN

La década de los noventa fue testigo de un importante incremento en la inversión en el sector de petróleo y gas en Latinoamérica. En la mayoría de los países, la inversión privada aumentó consi-

[1] Este trabajo se nutre fundamentalmente de la línea de investigación sobre el sector petrolero que he desarrollado junto a mi colega Osmel Manzano (BID e IESA), a quién agradezco profundamente la fructífera colaboración de muchos años. Quisiera agradecer también muy especialmente a Mercedes Briceño por su contribución a la redacción y revisión de este documento y por sus excelentes comentarios y observaciones. Ramón Espinasa, Stephen Haber, Peter Nolan, Luis Pacheco y Luisa Palacios han sido fuente de enriquecedora discusión sobre los temas aquí tratados. Agradezco a Graciela Urdaneta y Sebastián Scrofina su eficiente apoyo en la elaboración de tablas y gráficos. Por los errores remanentes la responsabilidad es, por supuesto, únicamente del autor. Este trabajo es parte del proyecto "Dinámicas geopolíticas

derablemente luego de las privatizaciones y liberalizaciones del sector. En Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela, la inversión privada petrolera, alguna forma de privatización, o ambas modalidades, generaron importantes incrementos en las reservas y producción petrolera y gasífera.

En la última década, sin embargo, la región experimentó una nueva ola de nacionalizaciones en el sector hidrocarburos, con aumentos de la participación fiscal y el control del Estado. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, fueron ejemplos de esta tendencia. La creciente alza de los precios internacionales del crudo puso presión sobre sistemas impositivos poco progresivos e imperfectos y sobre Gobiernos que no vieron aumentar la contribución fiscal del petróleo a la par de los precios internacionales. Más aún, en muchos casos, el aumento del precio internacional coincidió con la parte decreciente de los ciclos de inversión, es decir, con situaciones donde las compañías productoras ya habían realizado significativas inversiones en activos inmovilizados y estaban en proceso de recuperarlas. Este conjunto de factores contribuyeron a que varios países de la región experimentasen esta ola de nacionalizaciones y expropiaciones.

Sin embargo, es importante constatar que existe considerable variación en el momento en que se dieron los cambios de política y la dirección que ésta ha tomado. Más aún, en contraste con la tendencia regional antes descrita, en la década pasada, Brasil, Colombia y Perú fortalecieron sus marcos institucionales y los derechos de propiedad bajo los cuales operan las compañías productoras. La evolución divergente de los países puede ser explicada en buena parte por la economía política del sector en cada país, a ello nos abocaremos en este trabajo. Igualmente evaluaremos la posible evolución del sector en la próxima década y sus implicaciones para los países y la región.

globales y el futuro de la democracia en América Latina" desarrollado por Plataforma Democrática, consorcio formado por el Instituto Fernando Henrique Cardoso y el Centro Edelstein de Investigaciones Sociales de Brasil, organizaciones a las cuales agradezco su apoyo y financiamiento.

II. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA INDUSTRIA PETROLERA

El análisis de la economía política del sector hidrocarburos debe tomar en cuenta la interacción entre factores como: 1) las características propias del sector, que lo diferencian de otras industrias, 2) la dotación de recursos en cada país, es decir, el potencial geológico, las reservas y si es deficitario o superavitario en hidrocarburos (importador o exportador neto); 3) las características del marco institucional y contractual, incluyendo el sistema impositivo; y 4) factores económicos, incluyendo la etapa del ciclo de inversión en que se encuentra un país (y su riesgo), el cambio tecnológico, la dependencia de rentas petroleras por parte del fisco y el ciclo de precios; para así arribar a conclusiones sobre su impacto sobre las políticas y el desempeño del sector en los países de la región, entendido éste como la producción y la inversión.

Por supuesto, las tendencias ideológicas en la región también tienen influencia sobre las políticas energéticas de los países. Sin embargo, en este trabajo argumentamos que a pesar de la aparente prominencia de la variable ideológica, los determinantes primordiales de las políticas petroleras son los factores sectoriales, geográficos, institucionales y económicos mencionados anteriormente.

Características del sector hidrocarburos que afectan su economía política

Para analizar la economía política de los hidrocarburos en Latinoamérica es preciso tomar en cuenta las características propias del sector y las implicaciones que éstas tienen sobre la gobernabilidad, instituciones y políticas del sector. Es un sector donde: (1) se generan rentas muy significativas, (2) existen altos costos hundidos (inversiones inmovilizadas), (3) la mayor parte de las reservas se

encuentran localizadas en países institucionalmente débiles con altos riesgos políticos, (4) existe una significativa variación en el riesgo existente en las diferentes etapas de desarrollo del sector, la exploración del petróleo implica alto riesgo geológico mientras que estos riesgos disminuyen considerablemente en la fase de desarrollo del yacimiento y producción, (5) los productos, el gas o derivados del petróleo como la gasolina, son consumidos ampliamente por la población, y (6) el precio del petróleo (y en alguna medida el gas) en el mercado internacional es volátil por lo tanto las rentas provenientes del petróleo también lo son (Manzano y Monaldi, 2008). Estas características tienen implicaciones muy importantes en la evolución del marco institucional del sector, así como en los conflictos contractuales entre gobiernos, compañías y consumidores.

A diferencia de otras industrias, la explotación petrolera y, en menor medida, la explotación gasífera genera importantes rentas. Estas generalmente se definen como la ganancia en exceso del costo de oportunidad de los factores de producción reproducibles (trabajo y capital). Las rentas pueden resultar de la presencia de costos de extracción naturalmente bajos o de reservorios minerales de muy alta calidad (precios altos), en relación con el producto marginal. Este tipo de rentas se conocen como "rentas diferenciales". Las rentas también pueden surgir de restricciones monopolísticas en el acceso a las reservas o de restricciones de producción típicamente enmarcadas en la acción de carteles. En el caso de Latinoamérica y en el mundo, el costo de extracción por barril típicamente varía entre 1US$ y 20US$. En el marco de estos precios, el reciente incremento de los precios a niveles por encima de 70US$ por barril ha generado rentas exorbitantes.

En la teoría, estas rentas pueden ser capturadas por los Estados sin afectar la producción a largo plazo. Con este propósito los Estados pueden utilizar herramientas inherentes a su control soberano sobre los impuestos y las regulaciones, así como los derechos de propiedad que poseen sobre el subsuelo. Mientras el productor cubra sus costos y obtenga un rendimiento que compense suficientemente el riesgo, la captura de rentas por parte del Estado no debería obstaculizar el desarrollo del potencial del sector.

En la práctica, sin embargo, en algunas ocasiones las compañías petroleras retienen parte importante de estas rentas y en otras, los Estados sobre-extraen recursos y/o expropian a los inversionistas, no permitiéndoles recuperar la inversión con un retorno atractivo. En el primer escenario, el Estado y sus ciudadanos pierden ingresos financieros que pueden ser significativos, sin ninguna justificación económica. En el segundo escenario, se desincentiva la inversión de largo plazo y se afecta el desarrollo del potencial del sector.

Esta incapacidad para capturar eficientemente las rentas generadas en la explotación de hidrocarburos se debe a los arreglos contractuales rígidos y a la falta de progresividad de los sistemas impositivos, en los que por diseño el Estado obtiene un aumento en la recolección de impuestos menos que proporcional al aumento del precio del petróleo. Este hecho hace que ante aumentos importantes del precio internacional del petróleo los gobiernos tengan incentivos para renegar de los compromisos adquiridos en periodos con niveles de precio inferiores. Por otra parte, en periodos de precios bajos, los marcos institucionales generalmente hacen poco atractiva la inversión.

La presencia de rentas y su distribución genera tensiones no solamente entre los gobiernos y las compañías operadoras, sino entre otros grupos de interés como trabajadores, gobiernos regionales y consumidores locales. Esto se ve reforzado porque no hay una distribución óptima de la renta desde el punto de vista de economía positiva. No es un asunto de eficiencia, sino un asunto de naturaleza fundamentalmente distributiva, normativa y ultimadamente política.

La industria petrolera y gasífera también se caracteriza por la presencia de altos costos hundidos, es decir, activos que por su pro-

pia naturaleza quedan inmovilizados antes de que las empresas comiencen a recuperar su inversión. Los estudios sísmicos, la exploración y desarrollo de yacimientos, y la construcción de oleoductos o gasoductos son ejemplos de activos inmovilizados. Una vez que estos activos se dedican al uso en cuestión, su valor ex post en usos alternativos es muy bajo, lo cual abre la puerta para la apropiación por parte del gobierno de lo que se denomina cuasi-rentas o la diferencia del costo oportunidad (valor alternativo) de los activos antes y después de ser hundidos en una inversión particular.

En estos casos, las compañías continuarán operando en la medida que recuperen costos operacionales (que son proporcionalmente pequeños) y la porción "no-hundida" de su inversión, aún cuando no recuperen la porción "hundida". Como resultado, los gobiernos, y otros actores, tendrán incentivos para expropiar las cuasi-rentas una vez que se haya hecho el grueso de la inversión inmovilizada, mediante el cambio de las condiciones de inversión, ya sea vía incremento de impuestos, cambios regulatorios o fijando unilateralmente los precios en el mercado local a niveles inferiores al costo de oportunidad, por ejemplo el precio de la gasolina o las tarifas de gas. Los beneficios políticos de renegar de los compromisos adquiridos con las compañías son altos. En el corto plazo, el gobierno puede extraer abundantes recursos fiscales o transferirlos a los consumidores vía precios artificialmente bajos de los productos sin tener un impacto significativo en la producción.

Esta lógica aplica incluso en el caso que estemos hablando de compañías petroleras del Estado. La expropiación de las ganancias de las compañías del Estado también puede generar beneficios políticos en el corto plazo con efectos de largo plazo en la producción e inversión, dependiendo de su gobierno corporativo y el marco político institucional, entre otras variables. De hecho las empresas estatales en algunos casos son las mayores víctimas de sobre extracción de ingresos por parte de los Estados. PEMEX, Petroecuador y PDVSA

en la última década son ejemplos patentes de ello. La "expropiación" de ingresos a empresas estatales es la norma, no la excepción en la región. Petrobras es un caso de estudio interesante de una empresa estatal que ha logrado mantener su capacidad de inversión y se ha inclusive expandido fuera de sus fronteras.

Adicionalmente, el hecho de que los productos del sector hidrocarburos sean consumidos ampliamente por la población, hace que los consumidores presionen a los gobiernos para establecer subsidios cruzados u otras regulaciones que favorezcan determinados grupos de interés, así como convierten también al bien en un asunto altamente politizado.

La exploración y producción de petróleo, y en menor medida del gas natural, es particularmente riesgosa porque la mayor parte de las reservas mundiales de hidrocarburos se concentran en países en desarrollo con instituciones muy débiles y con altos riesgos políticos. Los gobiernos de estos países tienen dificultades para convencer a los inversionistas de su capacidad de compromiso y respeto a los acuerdos suscritos, de manera tal que tanto los inversionistas privados como empresas estatales puedan recuperar sus costos hundidos. Si los beneficios políticos que se pueden obtener de renegar los acuerdos son altos y los costos de corto plazo de hacerlo son bajos, entonces solamente la presencia de fuertes instituciones domésticas o mecanismos externos que puedan forzar a su cumplimiento pueden garantizar la credibilidad de los derechos de propiedad. Esto es tan así, que los mecanismos externos para hacer cumplir los compromisos han jugado un papel mucho más importante que las instituciones domésticas a través de la historia de la inversión en petróleo y minerales en países en desarrollo. Un ejemplo reciente de estos mecanismos para forzar el cumplimiento externo lo constituye la inclusión de arbitraje internacional en los contratos, el uso de tratados bilaterales o multilaterales de inversión, y préstamos garantizados con las cuentas por co-

brar de las exportaciones de petróleo. Existen por supuesto algunas pocas excepciones, como es el caso de Noruega, Chile y recientemente Brasil y Colombia, donde las instituciones regulatorias y políticas locales han sido suficiente garantía para los inversionistas en sectores caracterizados por altos costos hundidos (Levy y Spiller, 1996; Manzano y Monaldi, 2008).

El riesgo geológico y económico varía significativamente entre los proyectos petroleros y dependiendo del nivel de riesgo y la magnitud de los proyectos los gobiernos estarán más o menos dispuestos a invitar a empresas multinacionales y a ofrecer, o no, condiciones atractivas para la inversión (Nolan, 2010). La existencia de altos riesgos geológicos en la fase de exploración provee incentivos para que los gobiernos ofrezcan condiciones atractivas a los inversionistas en esta fase. Sin embargo, cuando la exploración es exitosa, los gobiernos comienzan a tener incentivos para renegociar las condiciones iniciales. Los contratos generalmente no incorporan cláusulas que les permitan a los gobiernos apropiarse de todas las rentas que se generan luego de un descubrimiento significativo. Como resultado, aún en la fase inicial de producción los gobiernos tienen incentivos para renegociar las condiciones contractuales y fiscales luego de un gran descubrimiento de reservas.

Las empresas estatales suelen posicionarse en etapas y proyectos de menor riesgo. Por ejemplo campos ya desarrollados y maduros en áreas que no requieren tecnología de punta. La razón fundamental es que las empresas estatales tienen menos capacidad de manejar grandes proyectos de alto riesgo, porque a diferencia de las empresas multinacionales suelen tener sus reservas concentradas en una sola área geográfica y por tanto están menos diversificadas. Asimismo, el accionista estatal suele ser más adverso a asumir riesgos muy altos, no ofreciendo incentivos al gerente estatal para asumir dichos riesgos (Nolan, 2010).

En contraste, en los proyectos que se encuentran en la frontera tecnológica o en zonas de mayor riesgo geológico, suelen posicionarse mejor las empresas multinacionales de gran escala. Por ejemplo, en exploración de nuevas provincias petroleras, en zonas de muy difícil acceso (grandes profundidades costa afuera) o en el desarrollo de proyectos de crudo no convencional (bitumen). Por supuesto, existen excepciones como es el caso de Petrobras (Brasil) y Statoil (Noruega) que se han destacado por su capacidad de extracción costa afuera y en diferentes regiones del mundo. Asimismo, recientemente, las empresas petroleras de la China (CNPC, CNOOC, SINOPEC) han desarrollado una gran actividad internacional de producción. Cabe destacar que en todos estos casos las empresas son semi-privadas ya que han abierto su capital accionario a inversionistas en el mercado de valores.

La volatilidad de los precios internacionales del petróleo se traduce en una alta volatilidad de las rentas petroleras. Los sistemas impositivos de los países tienen dificultad para capturar toda la renta que se genera en diferentes escenarios de precios, por ende, la volatilidad del precio del petróleo es particularmente problemática. En el caso de países que dependen de sus exportaciones petroleras como Ecuador y Venezuela, la volatilidad del precio puede causar gran inestabilidad macroeconómica y fiscal salvo que se tengan establecidos efectivos mecanismos de estabilización, lo cual ha sido poco común en estos países. Por lo tanto, los gobiernos de países exportadores de petróleo pueden verse tentados a renegar de sus condiciones contractuales, y en particular exprimir a las petroleras estatales, si los precios del petróleo caen y el gobierno enfrenta una crisis fiscal. Por cierto, es preciso recordar que una crisis fiscal producida por un evento diferente a un shock petrolero también puede hacer que los gobiernos tengan incentivos a renegar de condiciones contractuales acordadas.

Dotación de recursos y excedentes exportables

Las características mencionadas anteriormente son determinantes primordiales del comportamiento de las empresas privadas y estatales y de su desempeño en términos de inversión y producción. De igual forma impactan el comportamiento de los gobiernos de los países productores y de otros actores como los trabajadores, gobiernos, comunidades locales y consumidores. Sin embargo, en el caso de los gobiernos es particularmente importante precisar que sus incentivos se verán influenciados de manera determinante por la dotación de recursos energéticos del país y su condición de exportador o importador de hidrocarburos.

Países que poseen escasas reservas probadas en proporción a su mercado interno y requieren aumentar la inversión y producción en el sector, como por ejemplo Colombia y Perú, actuarán de manera muy diferente a países que tienen gran abundancia de recursos y que ya tienen gran inversión instalada como México o Venezuela. Es por ello que para analizar la economía política del petróleo y el gas es preciso destacar la distinción entre países excedentarios y países deficitarios en energía.

Los países de la región varían dramáticamente en términos de sus reservas probadas de petróleo y gas (ver tablas anexas). En el caso del petróleo, las reservas de Venezuela son por mucho las más grandes de la región (y entre las tres más grandes del mundo), experimentando un significativo crecimiento en las últimas dos décadas al incorporar a sus reservas probadas los ya descubiertos yacimientos de crudo extra-pesado de la Faja Petrolífera del Orinoco. México y Brasil le siguen a Venezuela, pero mientras México ajustó drásticamente sus reservas a la baja y hoy en día tiene reservas bastante limitadas en relación con su mercado interno; Brasil ha logrado un significativo aumento en las últimas décadas y tiene una perspectiva de crecimiento en la próxima década por

los descubrimientos de los yacimientos costa afuera del pre-sal. Aún cuando las reservas de Brasil no son tan relevantes cuando se les compara con el consumo interno y la población del país, los recientes descubrimientos pueden hacer de Brasil por primera vez un relevante exportador neto de energía en el futuro. En contraste, México se vislumbra como un importador neto de energía en la próxima década si no logra revertir la declinación de su industria de los hidrocarburos. Ecuador ocupa el cuarto lugar de reservas en la región, habiendo experimentado un crecimiento de sus reservas significativo tanto en términos per cápita como en términos de su consumo doméstico. Colombia y Perú siguen con reservas bastante modestas para su población y mercado interno, y en el resto de la región las reservas petroleras son insignificantes excepto en Guatemala, con la expectativa de que Cuba podría descubrir importantes yacimientos costa afuera.

En cuanto a las reservas de gas, se tiene a Venezuela una vez más ocupando el primer lugar, con niveles muy superiores al resto de la región. Sin embargo, más del 90% del gas que se produce en Venezuela tiene la forma de gas asociado, es decir, que se extrae junto al petróleo como subproducto de la extracción de éste último, y es utilizado en su mayoría para la reinyección de pozos. Bolivia tiene las segundas reservas de gas más grandes de la región, muy por debajo de las venezolanas, pero en contraste con Venezuela, el gas de Bolivia es "gas libre" no asociado a yacimientos de petróleo. Esto va a ser importante puesto que en el caso de Venezuela no ha sido una prioridad exportar el gas mientras que en el caso de Bolivia es crucial monetizar o dar valor al gas a través de su exportación. Por otra parte, las reservas de Bolivia son significativas en relación con su población, mercado interno y el tamaño de su economía. México, Argentina, Brasil y Perú siguen a Bolivia en términos de reservas y en los dos últimos casos han logrado descubrimientos importantes recientes. Sin embargo, en ninguno de

estos casos las reservas permiten pensar que serán importantes exportadores netos en la próxima década.

Es importante destacar que el nivel de reservas probadas no es completamente exógeno, es decir no es solo basado en la abundancia natural del recurso en el subsuelo, sino que también depende de manera importante de la inversión en exploración, de los cambios tecnológicos y del nivel de precios de petróleo en el mercado internacional. De manera que, hasta cierto punto, la existencia de reservas es endógena al marco institucional y las políticas que han prevalecido en el pasado. A su vez, las reservas como veremos son un determinante primordial de las instituciones y políticas desarrolladas por los países.

Además del nivel de reservas es muy importante tomar en consideración el nivel de producción y de excedentes exportables de cada país (ver gráficos anexos). Un país es un exportador neto (excedentario/superavitario) de petróleo cuando tiene la capacidad de producir petróleo y/o sus productos derivados por encima de su consumo interno total. Los principales determinantes del mercado interno son la población país y el tamaño de su economía (producto interno bruto). De manera que el carácter de exportador va a depender de la relación entre producción de hidrocarburos y el tamaño de la economía.

Por ejemplo, México es un importante productor de petróleo, sin embargo, dado su alto consumo interno es mucho menor su peso como exportador neto. A pesar de tener las terceras reservas de la región su exportación por habitante es mucho menor que la de Ecuador que produce seis veces menos petróleo. Lo mismo pudiera decirse del caso brasileño, donde a pesar de tener recursos energéticos considerables, todavía sigue siendo un país deficitario de energía dados los altos requerimientos de su mercado interno.

Es importante también tomar en cuenta el grado de dependencia que tiene un país de la exportación de sus recursos hidrocarburíferos y de las rentas que estos generan. Países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, tiene una gran dependencia de la exportación de hidrocarburos tanto en términos de balance externo (generación de divisas), como en términos de ingresos fiscales. Otros países como México y Colombia tienen exportaciones más diversificadas pero las rentas petroleras son importantes como proporción de los ingresos fiscales. Finalmente, para los países importadores netos de hidrocarburos, como Chile, Uruguay y los de Centroamérica (con la excepción de Guatemala) el peso de la importación de hidrocarburos puede ser muy significativo en sus cuentas externas, sobre todo en tiempos de precios altos.

La relación entre Estados y empresas petroleras: incentivos y conflictos

En términos generales, los gobiernos tienen incentivos para atraer inversión petrolera y gasífera, porque se benefician del desarrollo del proyecto y de la producción en su territorio. La actividad económica generada y los impuestos recaudados proveen a las autoridades con los recursos fiscales y el apoyo político de sus ciudadanos. Sin embargo, los gobiernos pueden tener incentivos a renegar de sus compromisos adquiridos una vez que el grueso de la inversión se ha hecho y cuando la producción está en marcha. Los gobiernos pueden tener incentivos para aumentar la participación del estado en las ganancias (government take), la porción de los beneficios que se apropia el gobierno, o para regular los precios de los productos derivados o el uso del gas en el mercado interno.

Los actores que intervienen el sector, gobiernos, compañías y gerentes toman en consideración muchas variables a la hora de actuar en el mercado. En particular, para anticipar su comportamiento resulta útil pensar en cuáles serían los costos y beneficios para cada actor, cuál es su tasa de descuento, es decir, la forma cómo valoran los bene-

ficios y costos en el futuro, y las restricciones bajo las cuales operan. Como hemos adelantado, los actores, tendrán diferentes incentivos si se encuentran en un país deficitario con relación a los que tendrían en un país excedentario de energía (Monaldi, 2004 y 2008).

Los costos reputacionales de renegar de los compromisos son más altos cuando el gobierno está deseoso de atraer nueva inversión extranjera, y en particular, si se trata de inversión en un mismo sector. La probabilidad de expropiación es baja cuando se inicia un ciclo de nueva inversión, ciclos que generalmente suceden al inicio del desarrollo de una nueva provincia petrolera, o luego de un largo periodo de desinversión, o por una coyuntura en que los gobiernos no tienen suficientes recursos fiscales para invertir. Por el contrario, la probabilidad de expropiación aumenta después de largos periodos de alta inversión, de ganancias y reservas en aumento, y cuando el gobierno tiene los recursos fiscales para asumir directamente la explotación.[2]

Los incentivos del gobierno para renegar de sus compromisos también dependerán de la tasa de descuento de los políticos. En el marco de instituciones débiles, cualquier episodio de inestabilidad económica o política puede inducir a que los políticos tengan altas tasas de descuento, es decir, que estén dispuestos a sacrificar altos beneficios políticos en el futuro para obtener alguna ganancia en el corto plazo. Cuando los políticos tienen altas tasas de descuento, los costos reputacionales se hacen menos relevantes en la toma de decisiones, haciendo muy tentador la expropiación o la negación de los compromisos adquiridos.

[2] En este trabajo nos referimos en términos genéricos a la expropiación como cualquier cambio significativo en las reglas de la inversión que no permitan al operador privado o estatal recuperar la inversión y obtener un retorno que compense los riesgos incurridos. Una forma de expropiación es la clásica nacionalización, pero también incluimos los cambios regulatorios, contractuales o impositivos que tengan un efecto confiscatorio de la inversión.

En este sentido, y como mencionáramos anteriormente, la volatilidad de los precios y por ende, de la renta petrolera hace que la industria opere en un ambiente de cierta inestabilidad. Esta inestabilidad se contagia al resto de la economía cuando el sector petrolero o gasífero representa una proporción importante de los ingresos fiscales del país. Los gobiernos de países cuya economía depende del petróleo tienen incentivos para no respetar sus acuerdos, sobre todo si se trata de compañías petroleras estatales, cuando los precios del petróleo bajan y el gobierno enfrenta una crisis fiscal. Si los funcionarios del gobierno tienen una alta tasa de descuento en ese momento, inducida en parte por la propia volatilidad del ingreso petrolero, los costos reputacionales se vuelven casi irrelevantes durante una crisis fiscal. Asimismo, una crisis fiscal producida por algún fenómeno diferente a variaciones del precio petrolero o gasífero puede convertir, por la vía de las altas tasas de descuento, a la industria petrolera o gasífera en un blanco de expropiación para salvar las cuentas fiscales. Un caso en cuestión lo constituye Argentina, cuyo gobierno renegó de sus contratos petroleros luego de la crisis fiscal de 2000-2002 (Manzano y Monaldi, 2008).

Un elemento novedoso de la última década que está afectando significativamente la economía política del sector petrolero es la emergencia de nuevos actores como las empresas estatales de China e India y, en menor medida, Rusia, Malasia y Vietnam que tienen objetivos políticos de aseguramiento de suministro en sus negociaciones con gobiernos ricos en hidrocarburos. Estas empresas estatales, principalmente las de China, están dispuestas a sustituir a las multinacionales estadunidenses o europeas en países en que se presenten conflictos políticos, contractuales o de expropiación con dichas multinacionales. Inclusive, los costos de imagen de operar en países con regímenes renegados del sistema internacional, por ejemplo Sudan o Myanmar, no afectan tanto a estos nuevos actores.

Desde la perspectiva de los gobiernos que quieren atraer inversión petrolera, por ejemplo después de periodos de expropiación; los costos reputacionales de haber renegado de compromisos contractuales con empresas tradicionales, pueden no ser tan altos si pueden suscribir nuevos contratos con compañías estatales que ofrecen además el apoyo de sus gobiernos en forma de créditos y cooperación internacional. Por otra parte, hacia futuro es posible que los derechos de propiedad de empresas estatales de países como China e India pueden estar mejor garantizados, por la presión ejercida por sus gobiernos, que los derechos de propiedad de las multinacionales tradicionales del sector, por lo que las empresas estatales tendrían una ventaja comparativa en la explotación de hidrocarburos en países de alto riesgo político y regulatorio.

Los incentivos de los gobiernos dependerán de la medida en que un país es exportador o importador neto de petróleo. Si el país es un exportador neto importante, un asunto clave para anticipar sus incentivos se refiere a si los ingresos petroleros representan una sustancial fuente de ingreso fiscal. Si este fuera el caso, los formuladores de política tendrían fuertes incentivos para maximizar la generación y apropiación de rentas provenientes de la exportación petrolera. En la búsqueda de la maximización de la renta, los gobiernos escogerán entre dos estrategias, enfocarse en la extracción de ingresos fiscales en el corto plazo o tener una estrategia orientada hacia la expansión de la producción a largo plazo, dependiendo de las tasas de descuento de los políticos, el nivel de reservas del país, y las expectativas futuras del mercado (Manzano y Monaldi, 2008).

Es posible observar ciertas regularidades en cuanto a cómo se organiza la actividad petrolera y gasífera dependiendo de si los países en cuestión son importadores o exportadores netos de petróleo. Los gobiernos de países exportadores netos tendrán mayor renuencia a privatizar compañías petroleras, puesto que manteniéndolas como compañías estatales éstas pueden ser utilizadas como caja chica de los gobiernos mientras que esto sería más difícil si fueran privadas. Adicionalmente, en los países exportadores netos, debido a que las compañías petroleras estatales tienden a tener menos déficits financieros que los que podrían tener sus contrapartes en países importadores netos u otras empresas estatales de sectores sin presencia de rentas; los argumentos clásicos a favor de la privatización resultan débiles. Asimismo, debido a que los sistemas impositivos petroleros introducen distorsiones importantes a la explotación de los recursos, la propiedad estatal puede resultar una alternativa menos "distorsionante" de la economía que tener altos impuestos marginales a los operadores privados, particularmente cuando los precios del petróleo son altos. Por estas razones, se puede prever que en los países exportadores netos de petróleo tenderán a prevalecer compañías petroleras estatales mientras que en los países importadores netos tendrán presencia importante las empresas privadas.

Como se planteo previamente, las empresas estatales tenderán a prevalecer en provincias petroleras maduras en que los riesgos están acotados y la tecnología es accesible a través de empresas de servicio. En los nuevos desarrollos de frontera geológica y/o tecnológica los gobiernos de países exportadores serán más proclives a aceptar la presencia de multinacionales (Nolan, 2010).

Cuando el precio del petróleo aumenta significativamente, la tendencia al nacionalismo petrolero y el aumento de impuestos son algo típico de los exportadores netos. En aquellos casos en que los gobiernos están dispuestos a ofrecer a inversionistas extranjeros acceso a sus reservas, los exportadores netos con reservas sustanciales tienen mucho poder en la negociación con las compañías internacionales, puesto que estas últimas tienen muy pocas alternativas de este tipo, ya que la mayor parte de las reservas probadas de petróleo a nivel mundial están en manos de empresas estatales.

Estos países típicamente abren a la inversión extranjera áreas de la producción con poca generación de renta, campos marginales, o de alto riesgo, como se dijo antes. Cuando el precio del petróleo aumenta significativamente, los exportadores netos se encuentran en la mejor posición para negociar mientras que las compañías internacionales que tienen activos inmovilizados en ese país no tienen alternativa si el gobierno decide cambiar los términos acordados.

En el caso de los importadores netos de petróleo, los incentivos están sesgados hacia la consecución de la inversión y lograr incrementos en la producción. En el caso de estos países, la extracción de rentas en las actividades de explotación y producción no es la prioridad puesto que la producción se destina al consumo del mercado interno y no a la exportación. Desde el punto de vista de los gobiernos importadores, las rentas no se generan en el mercado internacional sino se extraen de los ciudadanos. Es por ello y por la necesidad de evitar los altos requerimientos de divisas para la importación de hidrocarburos, que el interés de estos gobiernos se orienta a la inversión y a la producción de largo plazo. También contribuye a este sesgo la anticipación de los potenciales altos costos políticos, fiscales y los problemas de balanza de pagos que tienen estos gobiernos cuando ocurren aumentos repentinos de los precios internacionales del petróleo.

Estos países tienen por tanto fuertes incentivos a incrementar la producción y la inversión para abastecer al mercado interno ofreciendo condiciones más atractivas para la exploración y explotación, aunque estas condiciones favorables también pueden ser el resultado de la baja prospectividad o expectativa de éxito exploratorio. Sin embargo, aún con estos incentivos generales, los países importadores pueden en ocasiones ser tentados a renegar de los términos de negociación acordados, ante un eventual aumento significativo de los precios del petróleo, un shock externo o ante un gobernante con alta tasa de descuento político. En estos casos, por

ejemplo, el precio del gas doméstico o los productos derivados del petróleo como la gasolina puede ser regulado a un precio máximo por debajo del precio de mercado o pueden ser colocados altos impuestos a las exportaciones existentes.

Los exportadores netos suelen ser más proclives a subsidiar significativamente el precio de los productos derivados en el mercado interno con las rentas obtenidas en el exterior. El caso más exagerado en la región es Venezuela que vende los productos en el mercado interno a menos de US$8 por barril. Mientras que en el caso de los importadores netos estos subsidios suelen ser de menor magnitud o inexistentes. De hecho algunos importadores netos cargan importantes tributos al consumo de gasolina.

Para concluir, los gobiernos de países productores de petróleo y gas tendrán una mejor posición para aumentar la participación del estado en las ganancias (government take) o el control sobre la producción si:(1) tienen reservas significativas y alta prospectividad (expectativa de encontrar gas o petróleo en la exploración), (2) tienen recursos financieros propios para financiar el desarrollo de la inversión o fácil acceso a los mercados financieros internacionales, (3) se encuentran al final de un ciclo de inversión exitoso, (4) hay significativos activos hundidos o ya inmovilizados y se requiere de poca inversión adicional, y (5) si el precio del petróleo y gas en los mercados internacionales es muy alto (Monaldi, 2004 y 2008).

Los gerentes de compañías petroleras estatales pueden tener incentivos diferentes a los de los gobernantes. Por ejemplo, pueden preferir que los ingresos de la compañía se queden dentro de la misma en lugar de ser entregados al fisco en impuestos. Los incentivos de los gerentes dependerán en gran medida de la estructura de gobierno corporativo y el marco institucional que regula a la compañía. Asimismo, los costos políticos para los gobiernos de expropiar los ingresos de las compañías petroleras estatales dependerán de cuán autónoma e institucionalizada es la empresa y

de cuan discrecional es el régimen fiscal. Si, por ejemplo, el Ministro de Finanzas puede discrecionalmente decidir la participación del estado en los ingresos petroleros o controlar completamente el presupuesto de la compañía estatal, entonces los costos de expropiación pueden ser bajos. Si por el contrario, hay una institucionalidad que separa y coloca límites en la relación entre los Ministerios de Finanzas y de Energía y la compañía estatal, como fue el caso de PDVSA en los noventa y es el caso de Petrobras de Brasil, se evita su expropiación sistemática. Uno de los mecanismos utilizados para reducir la posibilidad de expropiación de la compañía petrolera nacional por parte de los gobiernos consiste en la incorporación de accionistas privados y la inscripción de acciones de la compañía en los mercados bursátiles como es el caso de Petrobras en Brasil, Ecopetrol en Colombia y Statoil en Noruega (Monaldi, 2008).

Las compañías petroleras internacionales son otro actor clave en el negocio petrolero y gasífero en Latinoamérica. Solamente unas pocas, relativamente pequeñas empresas petroleras domésticas operan en la región. Las compañías internacionales maximizan ganancias a nivel global, teniendo típicamente horizontes de inversión mucho más largos que aquellos que tienen los gobiernos de países en desarrollo. Estas compañías proveen capital, know-how, tecnología y capital humano a cambio de ganancias. En la era del cartel de las compañías internacionales denominado “siete hermanas”, estas compañías multinacionales detentaron un poder capaz de hacerles coordinar la imposición de altos costos a aquellos gobiernos que renegaran de condiciones y compromisos pautados. Sin embargo, su capacidad para hacer cumplir los contratos de manera conjunta disminuyó significativamente con el surgimiento de las empresas petroleras independientes y con el aumento de soberanía de muchos países en desarrollo ubicados en zonas de alta producción petrolera en los años sesenta. Las nacionalizaciones de los setenta alteraron de forma dramática la estructura del mercado petrolero, convirtiendo a las compañías petroleras nacionales de países exportadores de petróleo en actores muy poderosos en el contexto internacional.

Sistemas contractuales e impositivos y sus efectos

Los países de la región usan una variedad de esquemas contractuales e impositivos para regular la actividad petrolera y capturar las rentas que se generan en ella. Sin embargo, la mayor parte de los esquemas tienen en común que no han sido progresivos. Es decir, son esquemas en que cuando suben las ganancias obtenidas por los operadores, por ejemplo por aumentos en los precios, no se incrementa proporcionalmente la participación del Estado en las ganancias o hasta se reduce. La razón para este fenómeno es que la mayoría de los esquemas están basados en regalías. La regalía es un porcentaje del ingreso bruto que cobra el Estado por la explotación de recursos minerales. Dicho tributo es regresivo y poco efectivo en la captura de renta cuando suben los precios (Manzano y Monaldi, 2008).

Veamos un ejemplo, si el precio del petróleo es de $20 por barril y el costo por barril $10, una regalía de 25% captura para el Estado $5 por barril (0.25 x 20 = 5), lo que representan el 50% de la ganancia por barril (20 - 10 = 10). Si el precio del barril sube a $100 la regalía de 25% captura $25 (0.25 x 100 = 25), lo que representa 28% de la ganancia (25/(100-10)). Es decir, que a medida que se sube el precio baja la participación del Estado en las ganancias (en el ejemplo de 50% a 28%). Como es de esperarse, esquemas poco progresivos o regresivos generan importantes presiones para la renegociación de contratos e impuestos cuando ocurren aumentos de precio.

Las inversiones que exitosamente se atrajeron en muchos países de América Latina en los años noventa, con marcos contractuales e impositivos atractivos a los precios de la época, inferiores a US$20 por barril; dejaron de ser razonables a niveles altos de precios como los existentes en la última década de entre US$40 y US$100 por barril. La renegociación forzosa de contratos y las nacionalizaciones de los últimos años fueron entonces en parte respuestas a la inflexibilidad de los regímenes contractuales e impositivos.

Los regímenes fiscales de la región no son tan regresivos como los basados únicamente en una regalía fija, la mayoría tienen componentes de impuestos a las ganancias y algunos tienen tasas variables de impuesto que varían de acuerdo con parámetros de rentabilidad. Pero en general, los esquemas de la región son poco progresivos, es decir no son buenos capturando rentas cuando los precios suben. Pero, ¿por qué no son más progresivos los esquemas fiscales? (Manzano y Monaldi, 2008 y 2010).

Hay varias razones por las cuales los gobiernos han tendido a crear esquemas poco progresivos. Los esquemas progresivos son más complejos, requieren una burocracia más sofisticada, con mayores costos de monitoreo y se prestan más a manipulaciones por parte de los operadores para evadir los impuestos o incurrir en costos innecesarios. La simplicidad y la garantía de recolección son grandes ventajas de los esquemas tradicionales basados en regalías. La otra gran ventaja de los esquemas poco progresivos es que estabilizan los ingresos fiscales, porque si bien no capturan la renta en picos de precio son también inflexibles en las bajas de precio, garantizando al Estado una participación aún a niveles de precio reducidos. Como la mayoría de nuestros países suelen ser poco eficientes en el manejo de la volatilidad de los ingresos fiscales petroleros, prefieren esquemas que generen ingresos más estables. La poca efectividad de los fondos de estabilización y otros mecanismos de estabilización de ingresos minerales en la región, con la excepción de Chile, han promovido esta tendencia.

Ciclos de inversión y expropiación

La combinación de los incentivos de economía política antes descritos con la falta de progresividad de los marcos fiscales y contractuales ha tendido a generar el fenómeno de los ciclos de inversión y expropiación. Es decir, una vez que ocurren periodos de exitosa inversión en activos inmovilizados, con incrementos en reservas y producción, los gobiernos se ven tentados a incrementar su participación en las ganancias o a nacionalizar activos, sobre todo en periodos de auge en los precios del petróleo. En la última década se dio esta combinación en Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Pero este último ciclo fue precedido por varios en el pasado en la mayoría de los países de la región y muchos otros a nivel global.

Dependencia del petróleo y sus efectos sobre la economía y gobernabilidad

Aquellos países como Venezuela y Bolivia, y en menor medida Ecuador y México, así como en algún periodo Colombia; que dependen de las exportaciones y los ingresos fiscales de los hidrocarburos, son sujetos a potenciales efectos perversos sobre su economía e institucionalidad, que es importante tener en cuenta. La literatura académica ha acuñado el término "maldición de los recursos" para describir estos efectos.

Países dependientes del petróleo han tenido menor crecimiento en el promedio de las últimas cuatro décadas que sus pares no dependientes. La explicación que encuentran los estudios recientes es que la dependencia petrolera y minera causa debilidad institu-

cional y esta a su vez produce pobre desempeño económico. La corrupción y el rentismo parecen haber deteriorado la calidad institucional de estos países y su gobernabilidad. Asimismo, estos países han sido víctimas de la falta de competitividad de sus sectores transables por la apreciación real del tipo de cambio producto de los influjos de petro-dólares, fenómeno denominado "enfermedad holandesa" por la literatura (Isham et al., 2003 y Humphereys et al., 2007).

Recientemente la literatura también ha encontrado que la dependencia de rentas puede tener efectos negativos sobre la democracia y generar tendencias autoritarias en los países (Dunning, 2008; Haber y Menaldo, 2009). Si bien este resultado es controvertido, es evidente que la dependencia petrolera y minera puede en manos de regímenes autoritarios o semi-autoritarios convertirse en un arma poderosa para enraizarse en el poder. Los beneficios de controlar el Estado en países petro-dependientes son muy superiores a los obtenidos en Estados que viven de cobrar impuestos a sus ciudadanos. Similarmente, estar fuera del poder puede ser mucho más costoso. Por todo ello la democracia puede estar en riesgo.

Los casos de Venezuela y Ecuador si bien parecen reflejar el pobre desempeño económico propio de la "maldición" y claramente calzan con el patrón de pobre calidad institucional, no necesariamente cuadran en todos los periodos con la hipótesis autoritaria de la petro-dependencia. Aunque no hay duda que ciertos rasgos propios de las tendencias autoritarias promovidas por el control de rentas petroleras se pueden percibir hoy en día en ambos países.

México ha demostrado que se puede diversificar una economía dependiente de rentas minerales y su avance a la democracia coincide con esta diversificación. Colombia sufrió algunos efectos negativos del auge petrolero de los noventa resultando en desarreglos fiscales, pero parece haber sabido manejarlos. Brasil si verdaderamente se convierte en un exportador importante debe evitar a toda costa los efectos de la apreciación real y del conflicto distributivo rentista.

III. LA INDUSTRIA DE LOS HIDROCARBUROS EN AMÉRICA LATINA: CASOS DE ESTUDIO

Como empezamos a argumentar en la sección anterior, los países Latinoamericanos difieren en las variables que determinan los incentivos de los gobiernos, esto es, en cuanto a dotación de recursos naturales, en cuanto a andamiaje institucional y en cuanto a la etapa en el ciclo de inversión en que se encuentran. Consecuentemente, los sectores petroleros y gasíferos de los países han seguido diferentes trayectorias. Sin embargo, la evolución del sector petrolero en la región tiene algunos elementos comunes. En particular, el marco institucional del sector petróleo y gas ha experimentado cambios significativos en la región en las últimas dos décadas y todos enfrentaron los ciclos del mercado internacional, de precios bajos en los noventa y de precios altos en la última década.

Exportadores e importadores

En cuanto al carácter excedentario de la dotación de recursos, podemos hablar de un continuo donde en los extremos se encuentran casos emblemáticos (ver tablas anexas). Por un lado, tenemos los grandes exportadores netos de petróleo en la región como lo son Venezuela y México, quienes llegaron a ser los mayores exportadores de petróleo en el mundo en la primera mitad del siglo XX. Venezuela con una tradición de casi cien años exportando, las mayores reservas del hemisferio y una gran dependencia de la renta petrolera. México tiene también una tradición de más de un siglo de explotación, pero dejó de tener excedentes exportables durante las décadas posteriores a la nacionalización en los años treinta hasta que hizo descubrimientos importantes en los setenta. En las últimos dos décadas, México ha sufrido una declinación importante

de reservas y en los últimos cinco años una caída significativa en la producción y exportaciones.

En las últimas dos décadas, Colombia, Ecuador y Argentina han tenido excedentes exportables de mucha menor cuantía que México y Venezuela, pero en el caso de Ecuador muy importantes para el tamaño de su población, economía y fisco. En el caso de Colombia y Argentina en algunos periodos su magnitud ha sido también relevante en términos fiscales.

Finalmente, Brasil y Perú han sido importadores netos por décadas. En el caso de Brasil, es importador neto a pesar de ser un productor importante, y la tradicional dependencia de importaciones de petróleo ha sido reducida progresivamente hasta casi eliminarla en los últimos años. Los demás países de la región con la excepción de Guatemala, son importadores de petróleo y tiene una insignificante producción.

En términos de gas natural, Brasil también ha sido en la última década un importante importador neto, así como México. Argentina llegó a exportar importantes cantidades pero recientemente dejó de tener excedentes exportables. Bolivia ha sido el gran exportador de gas en la región, especialmente durante la última década. Venezuela, increíblemente a pesar de ser potencialmente un país altamente excedentario en gas, no exporta gas y más bien ha importado recientemente pequeñas cantidades de Colombia, un país con escasos recursos gasíferos. Perú a pesar del desarrollo del importante yacimiento de gas de Camisea, continúa siendo un importador neto.

A esta categorización gruesa de los países es conveniente añadirle ciertas precisiones adicionales. Pudiera sorprender encontrar a Colombia como mayor exportador neto de petróleo que Ecuador, país que junto con Venezuela, son los únicos miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la región. Si bien es cierto que Colombia exporta ligeramente más petróleo que Ecuador, el petróleo sigue siendo más importante en la

economía ecuatoriana que en la colombiana, tanto en términos per cápita como en cuanto a la influencia del petróleo en la economía e instituciones de Ecuador. Es por ello, Ecuador un país donde las dinámicas de economía política de país exportador que hemos descrito anteriormente se verán con mayor claridad y profundidad.

También es importante destacar que si bien Brasil ha sido un importador neto de petróleo, esa condición se explica en parte por su gran mercado interno, dada la magnitud de su economía y población. Brasil es el tercer productor de petróleo de la región detrás de México y Venezuela, sin embargo tiene el mayor consumo interno de la región y por eso ha sido deficitario. Por otra parte aunque Brasil todavía es importador neto de petróleo el déficit ha tendido a reducirse y cuando comience la explotación de los grandes yacimientos recién descubiertos podría pasar a ser un país relevantemente excedentario en petróleo. Las expectativas de convertirle en un país exportador neto de petróleo parecen estar influyendo desde ahora en los incentivos de los actores relevantes: gobierno nacional y gobiernos locales, compañía estatal y sus gerentes, y compañías internacionales.

Empresas estatales y marcos institucionales

También existe una diversidad importante en las variables institucionales de la región, por ejemplo, en el grado de participación del Estado y las compañías privadas en la producción de gas y petróleo. Por un lado, se encuentra México que tiene una tradición de setenta años de monopolio estatal de la producción petrolera y donde solo recientemente ha habido una tímida apertura al sector privado principalmente en gas.

Luego le siguen Ecuador y Venezuela países caracterizados por la presencia de una compañía 100% estatal dominante. Durante

las últimas dos décadas, los operadores privados se convirtieron en compañías relevantes dentro de países como Ecuador y Venezuela, donde su contribución a la producción llegó a ser de más del 40%. Este proceso de apertura al capital privado fue significativamente revertido en la segunda mitad de la década pasada.

Además, estos países nunca avanzaron en la privatización de la empresa estatal como en los casos de Brasil y Colombia, países cuyas compañías petroleras estatales han incursionado en el mercado bursátil. Colombia hasta los momentos ha colocado una porción pequeña de las acciones de la compañía estatal Ecopetrol en manos privadas, mientras que Brasil parcialmente privatizó a Petrobras transfiriendo la mayoría de sus acciones a manos privadas aun cuando mantuvo el control de la empresa a través de acciones con derechos especiales y recientemente el Estado aumento su participación accionaria. En Colombia y en menor medida en Brasil, también existe una relevante participación de empresas privadas operadoras.

Por último, al otro extremo, encontramos casos de privatización plena en los años noventa, como fue el caso de Argentina, Bolivia (a través de la capitalización popular) y del Perú. No obstante, en los últimos cinco años hemos presenciado una significativa reversión en la privatización en Bolivia, país que ha recientemente nacionalizado la industria del gas y las refinerías petroleras.

La tendencia regional hacia la privatización y la apertura a la inversión privada de los años noventa fue el resultado de las reformas de mercado que siguieron a las crisis fiscales de los años ochenta. Aunado a ello, la caída de los precios petroleros en el mercado internacional en ese momento conllevó menos rentas disponibles para financiar la inversión petrolera. Sin embargo, aun en esas condiciones, países exportadores netos como Ecuador, México y Venezuela, no privatizaron sus compañías estatales debido a que los Estados de estos países tienden a depender en términos fiscales y financieros de sus compañías estatales petroleras, utilizando estas compañías como caja chica o como colateral para la emisión de deuda. Por otro lado, países importadores netos como Brasil y Perú y pequeños exportadores netos per cápita como Argentina, privatizaron sus compañías estatales, algunas de las cuales tenían altos déficits.

En cuanto a la reformas de carácter regulatorio y fiscales, tenemos que también se observó una gran variedad en las tendencias dentro de la región durante la última década de precios altos. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela han renegado de los compromisos suscritos en contratos petroleros y han aumentado la participación del estado sobre la producción. Se podría decir que estos países fueron víctimas de su propio éxito. Cuantiosas inversiones realizadas en la década anterior aumentaron a su vez significativamente la producción y/o las reservas. Luego, el hecho de encontrarse ya en una etapa donde las altas inversiones inmovilizadas se habían realizado junto con el aumento de precios internacionales del petróleo y del gas crearon las condiciones perfectas para la renegociación de contratos por parte de los gobiernos. Por el contrario, países como Brasil, Colombia y Perú han fortalecido la credibilidad de su marco regulatorio en los últimos años con miras a hacerse más atractivos a la inversión privada cuya participación han buscado promover dentro del sector. Brasil y Perú son importadores netos ansiosos de convertirse en destino de capitales privados en petróleo y gas. En Colombia, el declive de las reservas y la tendencia a la caída de la producción (hoy revertida) que le conducían a ser un importador neto, propiciaron iniciativas radicales para promover la inversión privada en el sector, que han dado resultados iniciales positivos (Manzano y Monaldi, 2008).

Las regulaciones de gas y petróleo se encuentran enmarcadas dentro de las instituciones políticas de cada país. Países como Brasil y Colombia que han fortalecido el marco institucional del sector petrolero y gasífero han tenido también relativamente buenas

posiciones en indicadores de fortaleza institucional y estado de derecho, que no están basadas en el sector energía sino que son de carácter general, como las publicadas por el Banco Mundial y por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por el contrario, encontramos que los países cuyos gobiernos han cambiado las reglas del juego con relación a los impuestos y al marco institucional que rige los hidrocarburos son también países que tienen baja puntuación en las medidas generales que hemos mencionado anteriormente. Por ejemplo, un país con la dotación institucional actual de Ecuador o Venezuela tendrá dificultades para convencer a inversionistas de su compromiso a respetar los contratos ofreciendo solamente garantías institucionales nacionales, como las cortes locales. Bolivia es un caso interesante pues tuvo puntuaciones relativamente buenas en estas medidas antes de convertirse en uno de los líderes de la nacionalización de los recursos y deteriorar sus indicadores generales.

Sin embargo, es preciso mencionar que los contratos fueron respetados en los noventa en países como Argentina, Ecuador y Venezuela, a pesar de que estos países tenían considerables debilidades institucionales, y que solo fue más tarde que estos países renegaron de sus compromisos. Esto pareciera demostrar que aunque la calidad institucional general es importante, no puede decirse que sea el factor determinante en la definición de la oportunidad en que los gobiernos pueden renegar de sus compromisos adquiridos. Finalmente, cambios en los impuestos y contratos petroleros han ocurrido también en países que gozan de una alta calidad institucional como Gran Bretaña, Canadá y Estados Unidos, demostrando lo fuerte que pueden ser los incentivos para expropiar o cambiar los contratos, aún en presencia de instituciones muy sólidas.

A continuación dedicaremos un breve análisis a cada uno de los productores de hidrocarburos más relevantes de la región:

Venezuela

El caso de Venezuela ilustra la dinámica comentada acerca de cómo los ciclos de expropiación suceden a los ciclos de inversión. Los periodos de renegociación de contratos han coincidido con el fin de ciclos de inversión exitoso, y las nacionalizaciones han ocurrido durante periodos de auge del precio de petróleo. Venezuela se ha comportado como se podría esperar de un exportador neto típico con horizontes temporales cortos a la hora de tomar decisiones, con el objetivo claro de maximizar rentas a corto plazo y de subsidiar al mercado interno de productos petroleros como la gasolina.

Asimismo, el caso venezolano demuestra igualmente los conflictos que se generan entre gobiernos, compañías y otros actores cuando los sistemas impositivos poco flexibles no permiten a los gobiernos apropiarse de las mayores rentas que resultan de los incrementos de precio.

Venezuela es el segundo mayor productor de petróleo y el primer exportador en la región, teniendo de lejos las mayores reservas de hidrocarburos. También es el único miembro fundador de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en Latinoamérica. El petróleo es la fuente principal de ingresos fiscales, representando alrededor del 50% de los ingresos en el presupuesto y alrededor del 90% de las exportaciones.

En la historia petrolera venezolana hay dos periodos de ciclos de inversión seguidos de ciclos de expropiación muy distintivos. El petróleo representa la primera fuente de exportaciones del país desde el año 1928. En el primer ciclo, vemos que después de décadas de inversión por parte fundamentalmente de compañías internacionales, los impuestos a estas compañías fueron aumentando significativamente en los sesenta y setenta, y las concesiones petroleras no fueron renovadas. La inversión petrolera, como consecuencia, declinó desde 1958 hasta 1976. Por otro lado, la capacidad

de producción continuó aumentando hasta los primeros años de los setenta, punto en el cual cayó abruptamente. En ese entonces, la producción colapsó pero mucho después que la inversión declinó como suele suceder en este tipo de industrias con altos costos hundidos. Luego, en 1976, se nacionalizó la industria petrolera. Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), la recién creada compañía petrolera nacional, incrementó la inversión de manera significativa, apuntalada en el viento favorable de los altos precios petroleros. PDVSA fue diseñada con un sistema de gobernabilidad que minimizaba la interferencia política y la extracción de rentas por parte del gobierno, garantizando su autonomía financiera y operacional.

El segundo ciclo de inversión comienza a principios de los noventa, cuando se necesitaban cuantiosas nuevas inversiones para incrementar la producción. En ese entonces, PDVSA aumentó significativamente los desembolsos de capital para hacer frente a dichas inversiones. Al mismo tiempo, las dificultades fiscales que venía experimentando el gobierno venezolano llevaron a la apertura del sector petrolero a operadores privados, en una primera instancia en áreas poco rentables y con importantes retos tecnológicos y operativos que requerían altas inversiones que PDVSA no quería ejecutar por si sola. El gobierno abrió entonces de nuevo el sector a la inversión privada utilizando un marco contractual especial que proveía importantes garantías contra un eventual abandono de los compromisos adquiridos por el gobierno, que consistía en utilizar a PDVSA y sus activos en el extranjero como garantía. Como consecuencia de estos contratos, la inversión privada aumentó sustancialmente hacia finales de los noventa, aumentando la producción en 1.2 millones de barriles diarios para el 2005.

Luego de 1998, con el asenso al poder del presidente Chávez, el gobierno comenzó a extraer más recursos de PDVSA. A finales del año 2001 se decreta una nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos que sería utilizada eventualmente como herramienta para la expropiación.

Sin embargo, no es hasta el 2005 que el gobierno toma acciones para cambiar los contratos y condiciones impositivas, así como nacionalizar parcialmente el capital de las empresas. ¿Por qué tarda el gobierno casi 6 años desde que llegó al poder para nacionalizar la industria de nuevo? La explicación pareciera encontrarse en las garantías y condiciones establecidas en los contratos que hacían difícil la ruptura de los mismos sin costos importantes para la nación, la dificultad para deshacer la autonomía institucional de PDVSA, y el hecho de que todavía estaban previstas inversiones significativas por parte de los privados para el periodo 1998-2004 (Manzano y Monaldi, 2010).

En los años 2002-2003, las iniciativas del gobierno para eliminar la autonomía de PDVSA resultaron en una huelga masiva que disminuyó dramáticamente la inversión y la producción. El gobierno despidió a la mitad de la fuerza laboral y a la mayoría de la gerencia, tomando el completo control político de la compañía. Para el año 2004, el ciclo de inversión privada había concluido, y los altos precios internacionales aseguraban buenos beneficios a corto plazo para el gobierno si éste renegaba de sus compromisos estipulados en los contratos petroleros. En los dos años siguientes, el marco contractual petrolero cambió significativamente, aumentando el porcentaje de participación del Estado sobre las ganancias y el control sobre la inversión privada. Para el año 2007, el gobierno nacionalizó la industria petrolera, tomando control mayoritario en todos los proyectos operados por privados sin ofrecer compensación de mercado. El debilitamiento de las instituciones locales resultó en un nuevo ciclo de expropiación.

Interesantemente, a partir de 2009 la declinación de producción en Venezuela y la ruptura del ciclo de incremento de precios ha llevado a que una vez más el gobierno venezolano quiera atraer inversionistas para iniciar un nuevo ciclo de inversión en la Faja del Orinoco y en la extracción de gas natural costa afuera. Una vez más se repite la historia, la interrogante es si a pesar de los riesgos regulatorios y polí-

ticos estás inversiones se lograrán concretar. Por ahora, tanto multinacionales como Chevron, ENI y Repsol como empresas estatales chinas, indias y rusas han firmado contratos para desarrollar nuevos proyectos, el tiempo dirá cuántas de estas inversiones se concretan, el atractivo geológico es innegable, el riesgo es institucional.

Para concluir, se puede afirmar que Venezuela ha renegociado contratos y ha incurrido en ciclos de expropiación más de una vez en su historia petrolera. La evidencia sugiere que estas negociaciones han ocurrido en periodos donde han existido altas rentas y luego de culminado un ciclo de inversiones. Asimismo, en periodos de precios bajos y necesidad de capital, el país se ha abierto a la inversión privada.

México

El caso de México es emblemático del uso de la compañía petrolera nacional como herramienta fiscal, financiera y política típica de un país exportador neto. Si el marco regulatorio no es reformado, el país probablemente enfrente en el futuro cercano la posibilidad de transformarse en importador neto de petróleo.

México es el mayor productor de petróleo en la región y ocupa el segundo lugar en términos de exportaciones y el tercero en reservas. Sin embargo, las reservas han disminuidos sustancialmente en las últimas dos décadas. México se convirtió en un exportador petrolero importante a principios del siglo veinte hasta que la industria fue nacionalizada en 1938, cuando el país dejó de ser un exportador neto de petróleo relevante hasta los años setenta. Importantes descubrimientos costa afuera permitieron aumentar las reservas en los años setenta, haciendo posible un aumento significativo en la producción y las exportaciones, financiadas en parte por los altos precios petroleros que prevalecían para el momento.

La proporción del petróleo en las exportaciones totales es relativamente menor (10%-20%), comparada con Venezuela, Ecuador y Colombia, donde el petróleo representa respectivamente alrededor de 90%, 55% y 35% de las exportaciones totales. Sin embargo, es preciso recordar que el petróleo llegó a representar en los años setenta más del 70% de las exportaciones mexicanas. Asimismo, el petróleo sigue siendo una fuente de ingresos fiscales muy relevante para el gobierno mexicano, proveyendo más de un tercio de los ingresos fiscales totales. Solamente en Venezuela y Ecuador la dependencia fiscal del petróleo es mayor.

La compañía petrolera estatal mexicana, PEMEX, no tiene autonomía financiera del gobierno, y ha sido tradicionalmente utilizada por el partido de gobierno —que hasta el 2000 fue uno solo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— con fines clientelares. También ha sido utilizada de forma sistemática como vehículo para garantizar deuda del gobierno. El presupuesto de PEMEX forma parte del presupuesto del Gobierno aprobado por el Congreso, por lo tanto consideraciones de carácter macroeconómico han prevalecido al momento de su diseño y elaboración. La excesiva dependencia fiscal del gobierno de PEMEX ha hecho que el gobierno tome más del 60% de las ganancias petroleras en la última década, porcentaje que es mayor al equivalente de PDVSA y PetroEcuador.

La ausencia de autonomía fiscal ha limitado la capacidad propia de PEMEX para invertir, convirtiéndole en una compañía altamente endeudada y que debe recurrir a mecanismos de pagos diferidos de proyectos, conocidos como Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto o PIDIREGAS, para financiar la expansión de la producción. Hasta pocos años, la producción petrolera descansaba en la existencia del inmenso Campo Cantarell que llegó a representar casi un tercio de la producción mexicana y que recientemente ha venido declinando sustancialmente. Esta caída de la producción petrolera se espera pueda continuar en los próximos años.

El sector petrolero y gasífero de México necesita urgentemente un aumento de las inversiones para evitar la caída dramática de sus reservas y para mantener el volumen de exportaciones.

PEMEX es considerada una de las compañías petroleras estatales más ineficientes del mundo (Victor et al., 2011). El uso de la compañía para arreglos clientelares ha tenido como consecuencia que los sindicatos laborales y el PRI se hayan apropiado de la renta petrolera. Sin embargo, aun en esas circunstancias y debido simplemente al hecho de poseer cuantiosas reservas, PEMEX ha podido proveer al Estado de rentas significativas, logrando que México haya sido un exportador neto hasta ahora con menos dificultades fiscales que Argentina, Ecuador o Venezuela. Como consecuencia de lo anterior, México ha podido posponer la privatización o apertura a la inversión privada, lo cual es consistente con la teoría que sostiene que mientras los países no tengan dificultades fiscales y tengan altas reservas no tienen incentivos para abrirse a la inversión privada. Pero desde hace una década es evidente la necesidad de reformar a PEMEX para darle más autonomía operacional y financiera y atraer operadores internacionales para la exploración y operación de yacimientos costa afuera. Dicha reforma es absolutamente crucial para revertir la declinación de la industria petrolera mexicana y lamentablemente no se ha podido avanzar sino muy tímidamente en esa dirección por obstáculos políticos. Es ilustrativo, que es el área de gas natural, donde México es altamente deficitario que se ha logrado una mayor apertura.

Para concluir, tenemos que el marco institucional basado en un monopolio estatal con poca autonomía ha permitido que el gobierno capture las rentas crecientes, pero con la desventaja de que la expropiación de las ganancias ha dejado a la compañía petrolera nacional con una alta deuda y poca capacidad de inversión.

Ecuador

Ecuador ha tenido la política petrolera más volátil en la región, cuestión que a su vez es reflejo de la alta volatilidad política del país. La tendencia reciente en materia de política petrolera ha virado hacia la renegociación de contratos, mayores impuestos, y expropiación, como ha sido el caso de los otros exportadores netos de la región que fueron capaces de aumentar la inversión y producción en los años noventa, Bolivia y Venezuela.

Ecuador es el cuarto exportador y tiene las cuartas reservas más grandes de la región. El petróleo genera más de un tercio de los ingresos fiscales del país y representa cerca de la mitad del valor de las exportaciones. La compañía petrolera estatal, Petroecuador, produce más de la mitad del petróleo del país, sin embargo, en la última década los operadores privados habían aumentando su tasa de participación en la producción del país.

Petroecuador, al igual que PEMEX, ha tenido una autonomía financiera y operacional muy limitada. El gobierno, no la compañía, recauda los ingresos petroleros y le devuelve a Petroecuador muy pocos recursos para destinar a la reinversión. Por lo tanto, la compañía ha tenido dificultades persistentes para cumplir sus planes de inversión. Fue debido a las dificultades financieras de la compañía y a la caída del precio del petróleo, que se le ofrecieron condiciones atractivas a los privados en los noventa. En 1993, se establecieron contratos de producción compartida, y en 1999 se establecieron empresas mixtas. Las reformas de los noventa fueron muy exitosas en la atracción de inversión. Para principios de los noventa, la inversión extranjera petrolera anual estaba por debajo de los $US 200 millones; para el año 2000, la cifra superaba los mil millones de dólares.

En los últimos años, Ecuador aprobó reformas legales aumentando la participación del Estado en las ganancias y también rene-

gó de los compromisos establecidos en los contratos con la compañía privada Occidental Petroleum. El Presidente Rafael Correa fue electo en 2006 con una plataforma electoral que prometía la nacionalización de los recursos y su acción se ha traducido en un aumento del control de la actividad petrolera por parte del gobierno e incremento de los impuestos. Como en el caso venezolano, el éxito que tuvo Ecuador atrayendo inversión privada en los noventa junto con el aumento del precio del petróleo a partir del año 2000, ha provisto al gobierno de incentivos y oportunidades para renegar de sus compromisos originales. Asimismo, como en el caso de México, la estructura de gobernabilidad de la compañía estatal petrolera ha favorecido la expropiación excesiva de las ganancias por parte del gobierno y ha facilitado la caída o el estancamiento de la inversión en el sector.

Bolivia

Bolivia representa el caso típico de un país que ha tenido éxito en la atracción de inversión, aumentando la producción y las reservas de gas con un esquema impositivo no progresivo, diseñado en un periodo de bajos precio internacionales de los hidrocarburos. Como consecuencia de este proceso, una vez que los precios internacionales aumentaron y que la mayor parte de las inversiones ya se había inmovilizado, el gobierno tuvo fuertes incentivos para renegociar los contratos y llevar a cabo la nacionalización de la industria.

Bolivia no tiene reservas de petróleo importantes y su producción petrolera es ínfima. Sin embargo, en la última década, se convirtió en el mayor exportador de gas, ocupando el segundo lugar con las mayores reservas probadas de gas en la región y las mayores de gas libre. En el periodo 1996-1997 el gobierno puso en práctica un proceso innovador para privatizar la compañía de hidrocarburos estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). En este proceso Bolivia capitalizó los fondos de pensiones del país con parte de las acciones de las filiales de YPFB y el resto las privatizó. Haciendo su marco fiscal y contractual atractivo, atrajo significativas inversiones privadas en exploración y producción de gas. Como resultado, Bolivia logró incrementar exitosamente la inversión extranjera, la producción, las exportaciones y las reservas de gas natural. La inversión extranjera directa en hidrocarburos alcanzó $US 2.5 mil millones en el periodo 1993-2002, representando el 40% de la inversión extranjera total en ese país. Las reservas probadas de gas natural aumentaron siete veces y las exportaciones netas cuatro veces.

La fuente de participación del Estado boliviano en las ganancias, cambió en 1999 con consecuencias importantes para la economía política del sector. Antes de que Bolivia comenzara a exportar gas natural a Brasil, buena parte de los ingresos fiscales del gas provenían del mercado interno. Como resultado, existían presiones políticas locales para que no se ajustara el valor en dólares de los impuestos locales. Desde 1999, la mayor parte de las ganancias del Estado se originan en las exportaciones de gas a Brasil. Este cambio hizo que la economía política del sector despliegue los mismos incentivos que existen en un exportador neto típico en lugar de tener aquellos propios de un importador neto.

El sistema impositivo boliviano tenía características que le hacían poco progresivo y, como se explicó anteriormente, los sistemas impositivos poco progresivos generan tensiones y conflictos distributivos entre gobiernos y compañías una vez que aumentan los precios.[3] El

[3] En el caso boliviano, lo que se denomina "windfall taxes", o impuestos extraordinarios frente a una subida de precios, se fijaban a nivel de los dividendos de la compañía, haciendo que éstas prefirieran pedir prestado a sus casas matrices en lugar de declarar dividendos. Bajo la figura de préstamos, las compañías podían enviar los ingresos a las casa matrices sin que esto generara impuesto adicional.

reciente aumento de precios y el hecho de que la inversión significativa en el sector ya se había realizado generaron incentivos para que el gobierno boliviano, en primera instancia aumentara su participación en las ganancias del gas y en segunda instancia, procediera con la nacionalización de la industria. Las regalías se incrementaron de 18 a 50%, y el gobierno obtuvo el control accionario de todos los proyectos de hidrocarburos. Al igual que los casos de Argentina, Ecuador y Venezuela, los inversionistas extranjeros fueron víctimas de su propio éxito al generar crecientes ingresos por exportaciones que no se ven afectadas en el corto plazo por un aumento de la apropiación de ingresos por parte del gobierno.

Brasil

Brasil es un ejemplo de un país importador neto que se ha convertido progresivamente en autosuficiente. El marco institucional ha proyectado credibilidad a los inversionistas y ha prevenido la expropiación de la compañía petrolera estatal. A pesar de ser el tercer productor más grande de la región y tener las segundas mayores reservas, recientemente superando a México, Brasil ha sido hasta hace pocos años un significativo importador neto. Ha logrado reducir exitosamente su dependencia de las importaciones en la última década con una combinación de políticas de incrementos de producción y sustitución de consumo interno de petróleo por etanol y gas natural.

El sector petrolero se abrió a la inversión privada en 1995-1997, eliminando el monopolio establecido constitucionalmente de la compañía petrolera estatal, Petrobras. Para otorgarle mayor credibilidad al marco regulatorio frente a inversionistas privados, el gobierno creó una agencia regulatoria independiente para supervisar el sector petrolero. Además de esta acción tan importante, Petrobras ha sido parcialmente privatizada. Aun cuando el Estado mantiene el control de la mayoría de las acciones con derecho a voto, la mayoría del capital de la compañía se encuentra en manos privadas.

La autonomía institucional y los sistemas de rendición de cuentas de Petrobras contribuyeron al aumento significativo de los niveles de producción e inversión, ya fuere a través de la actuación directa, de empresas mixtas con compañías petroleras internacionales o a través de mecanismos de project finance. La inversión de Petrobras excedió los US$ 46 mil millones en el período 1992-2002. Brasil ha sostenido en años recientes cinco licitaciones de áreas petroleras para la inversión privada. Como resultado, Brasil ha reducido su dependencia de las importaciones de petróleo y gas, y ha casi alcanzado la autosuficiencia energética.

La reforma de Petrobras y del sector petrolero brasileño contrasta de manera importante con la ausencia de reforma en Pemex y Petroecuador y con la politización de PDVSA, compañías de exportadores netos que teóricamente "compiten" con la petrolera brasileña. El hecho de que Brasil haya sido hasta recientemente un importador neto ha generado los incentivos para atraer inversión en petróleo reduciendo así la dependencia de las importaciones y permitiéndole al gobierno mantener los precios al mercado interno cerca de los internacionales, a diferencia de los exportadores netos de la región.

Sin duda que la calidad institucional del Estado brasileño, una de las más altas de la región como comentamos anteriormente, puede ayudar a explicar que Petrobras se destaque por encima de sus pares en la región por su eficiencia y buen manejo. Brasil también destaca por sus políticas de Estado, de largo plazo, en materia energética en contraste con la mayoría de los países de la región. Sin embargo, también es cierto que el hecho de ser un importador neto y de no tener una abundancia de reservas en relación al tamaño de su economía y población creó los incentivos necesarios para que el país se enfocara en el desarrollo de su potencial energético y no en la maximización de las rentas extraídas al sector.

Los recientes descubrimientos de reservas de petróleo costa afuera prometen hacer de Brasil un relevante exportador neto en el futuro, posiblemente con consecuencias muy significativas para los incentivos que tienen los actores y la economía política del sector. En los últimos años ya se nota el cambio de actitud en las elites políticas y en la población en relación al tema energético. Aún cuando todavía no se ha materializado la producción de los yacimientos de pre-sal, con la expectativa de abundancia, el país parece estar asumiendo una actitud de exportador neto, enfocándose en la captura de rentas y en su distribución. El Presidente Lula Da Silva ha manifestado la posible incorporación de Brasil en un futuro cercano a la OPEP, lo cual no parece tener mayor sentido. Se han hechos propuestas de re estatización de Petrobras y de aumentar la participación fiscal en la explotación de crudo.

Afortunadamente los instintos rentistas propios de cualquier gran descubrimiento de reservas parecen haber sido por ahora razonablemente manejados por el Estado brasileño. Si bien se le ha dado a Petrobras acceso preferencial a las reservas del pre-sal y el Estado ha monetizado ese acceso incrementando su participación accionaria en Petrobras de manera significativa, las propuestas más radicales de nacionalización fueron puestas a un lado.

Es importante entender que se puede crear un marco fiscal y regulatorio que permita al estado capturar las rentas petroleras sin reducir los incentivos para el desarrollo del potencial energético del país y esto no requiere un rol preferencial para la empresa estatal. Sin embargo, dentro de las posibles opciones de política la tomada por el Estado brasileño parece relativamente equilibrada, el reto será seguir manteniendo ese equilibrio entre que los accionistas y acreedores privados de Petrobras no se apropien de rentas excesivas y al mismo tiempo sigan teniendo los incentivos adecuados para asumir los riesgos de la nueva inversión. Finalmente, es importante que el acceso preferencial de Petrobras no elimine los necesarios estímulos a la eficiencia generados por la sana competencia con empresas multinacionales.

Colombia

Colombia es un exportador neto, hoy en día el tercer mayor de la región, superando a Ecuador, pero todavía con una base precaria de reservas probadas. En la década de los noventa, debido al descubrimiento de importantes yacimientos altamente productivos, el petróleo se transformó en un importante generador de divisas e ingresos fiscales (llegando a más del 25% de los ingresos fiscales). Sin embargo a partir del año 1999 su producción y reservas empezaron a declinar nuevamente y para 2004 parecía inevitable que Colombia sería en la siguiente década un importador neto de petróleo.

El caso colombiano ilustra los potenciales peligros de que un país asuma una mentalidad rentista luego de descubrimientos y periodo de alta inversión, pero también ilustra muy bien como un Estado es capaz de enmendar el rumbo y ajustar las políticas de manera efectiva. En los noventa el auge de producción petrolera generó efectos macroeconómicos perversos contribuyendo a problemas fiscales y de competitividad, adicionalmente las condiciones eran poco atractivas para la inversión en exploración, a lo que también perjudicaba el estado de inseguridad de las inversiones provocado por la actividad guerrillera.

Ante la perspectiva de convertirse en importador neto, el Estado colombiano adoptó una serie de reformas fiscales y contractuales en 1999 y luego en 2005 para hacer más atractiva la inversión y mejorar la competitividad de la empresa estatal Ecopetrol. Siguiendo el modelo brasileño, que a su vez se inspiró parcialmente en el noruego, se colocó una fracción del capital de la estatal en el mercado de valores de manera muy exitosa, dándole a la empresa mayor autonomía finan-

ciera y operacional, y se creó una agencia regulatoria independiente. La credibilidad y atractivo para la inversión generadas por las reformas institucionales iniciaron una reversión de la caída de producción. Entre 2007 y 2010 la producción se ha incrementado en más de 150 mil barriles diarios, en buena parte por el éxito de la compañía privada Pacific Rubiales, liderada por expatriados venezolanos despedidos de PDVSA durante el gobierno de Chávez.

A diferencia de los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, la década de los noventa no generó un aumento de la producción o las reservas, y por consiguiente, no se tradujo en la generación de incentivos para la expropiación en los últimos años. En los últimos años Colombia más bien requería iniciar un nuevo ciclo de inversiones. La declinación de la producción y reservas hizo que Colombia actuara como un importador, creando todos los incentivos para promover la inversión.

IV. LA GEOPOLÍTICA DEL PETRÓLEO Y EL GAS EN LA REGIÓN

Latinoamérica constituye después del Golfo Pérsico y junto a la ex-Unión Soviética la región más abundante en hidrocarburos del planeta. Sin embargo, más del 80% de las reservas de petróleo de la región están concentradas en Venezuela, que es único jugador regional con verdadero peso mundial en la geopolítica de los hidrocarburos. En las próximas décadas, hasta tanto el petróleo sea un recurso de alto valor, lo que ocurra en Venezuela seguirá siendo relevante para el mercado petrolero mundial.

Para tener una idea de la abundancia de recursos de Venezuela basta con mencionar que con sus reservas probadas puede cubrir su consumo interno actual por más de 750 años. Por supuesto, no basta con una dotación abundante de recursos, es necesario hacer

las inversiones necesarias para transformar dicha dotación en producción y Venezuela posee actualmente una desventaja institucional para acometer el desarrollo de sus abundantes reservas. Es muy probable que, debido a adelantos tecnológicos, el petróleo deje de ser un recurso valioso, mucho antes que Venezuela este cerca de agotar sus reservas de crudo extra-pesado. En el camino, durante los auges petroleros, los gobiernos venezolanos probablemente seguirán usando los recursos petroleros para tener una influencia en la región superior a la que le confiere el tamaño de su economía, población y poderío militar, pero la volatilidad del ingreso petrolero y la pobre calidad institucional del país hacen poco probable que esta influencia deje una huella duradera en las políticas de la región.

Aún en los escenarios más optimistas de incorporación de reservas en Brasil, éstas serían solo una fracción de las de Venezuela, aunque de un crudo de mayor calidad y más amplio mercado. Brasil puede adquirir cierta importancia como actor en el negocio de los hidrocarburos, pero dada la magnitud de su creciente mercado interno, es improbable que sea un gran exportador de crudo por largo tiempo y por lo tanto su influencia en el mercado petrolero no será determinante en el largo plazo. Para tener una idea, las actuales reservas probadas de Brasil alcanzan para 15 años del consumo interno actual, por debajo de Ecuador México, Colombia e incluso Perú (ver Tabla IV). La incorporación de nuevas reservas probablemente incremente este indicador considerablemente pero aún muy por debajo de los grandes exportadores de la OPEP.

Los demás países de la región serán jugadores menores en el mercado petrolero mundial. México podría volver a ser un jugador clave si logra revertir la decadencia de su industria petrolera, pero su tendencia actual es a dejar de ser un exportador de importancia e incluso podría terminar siendo importador. Es probable que logren significativos descubrimientos costa afuera, si logra destrabar el marco político-institucional inhibidor de la inversión

privada y estatal. Colombia tiene potencial geológico por estar vinculada a la misma provincia petrolera de Venezuela y tener áreas relativamente inexploradas. Finalmente, si Cuba hace importantes descubrimientos costa afuera en la zona del Golfo de México, esto podría tener repercusiones geopolíticas interesantes.

El gas natural está aún lejos de tener la importancia económica y geopolítica del petróleo y si bien para la geopolítica del Cono Sur del continente el mercado del gas constituye un elemento importante, difícilmente tenga repercusiones globales. Brasil posiblemente logre eventualmente autoabastecerse de gas y Bolivia tendrá que pensar en desarrollar otros mercados como el de Chile, si logran resolver o congelar sus disputas territoriales, o buscar la manera de exportar vía un terminal de gas natural licuado, GNL.

Cabe mencionar también que una tendencia geopolítica relevante constituye el rol que las empresas estatales petroleras de Asia están jugando en la región. En particular las empresas estatales de China han entrado agresivamente a invertir (o a ofrecer financiamiento) en Venezuela, Ecuador, Argentina y en menor medida en otros países de la región como Bolivia y Brasil. Las estatales de India, Malasia, Vietnam, Taiwán y Japón están siguiendo en mucha menor escala el ejemplo chino. Latinoamérica entonces se ha convertido en un escenario más de la lucha por garantizar el suministro de materias primas de las economías asiáticas de rápida industrialización y como se ha demostrado en África en ciertos casos han desplazado exitosamente a las grandes multinacionales del petróleo de Europa y Estados Unidos.

V. COMENTARIOS FINALES

Este trabajo ha tenido como objetivo entender los determinantes de economía política de la evolución de la industria de los

hidrocarburos en la región latinoamericana, así como en menor detalle, las implicaciones de esta industria sobre la economía, instituciones, políticas y geopolítica de los países de la región. Latinoamérica es una región muy abundante en recursos energéticos, pero su distribución es muy desigual. Venezuela concentran el grueso de los recursos de la región y solo México, Colombia, Ecuador y Argentina son superavitarios en petróleo y Bolivia en gas natural. Los demás países son deficitarios. Existe la expectativa que Brasil se convierta en un país superavitario dados los importantes descubrimientos de reservas recientes.

En la década de los noventa la mayoría de los países productores de la región abrieron sus sectores petrolero y gasífero, algunos atrajeron inversión extranjera donde antes no estaba permitida, otros privatizaron sus empresas estatales total o parcialmente. Como consecuencia hubo un auge de inversiones en la región que se tradujo en algunos países en incrementos importantes de reservas y de producción.

En la última década, en varios países de la región se manifestó una tendencia contraria, de nacionalismo petrolero, con aumentos en la participación del Estado en las ganancias, renegociación forzosa de contratos y nacionalizaciones. Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela, son ejemplos de esta tendencia. Sin embargo, Brasil, Colombia y Perú, no siguieron esa tendencia sino que más bien fortalecieron sus instituciones e hicieron reformas para obtener más capitales privados en el sector.

La naturaleza del sector petrolero hace que una vez realizadas las inversiones inmovilizadas que constituyen el grueso del capital y una vez incrementadas las reservas y la producción, sea muy atractivo para los Estados cambiar las condiciones de inversión, incrementado su participación en las ganancias y en ocasiones nacionalizando activos. Más aún si el ciclo de inversión coincide con un ciclo auge de precios que ofrece una oportunidad excelente para

renegociar las condiciones y obtener importantes beneficios. Esto es especialmente cierto cuando los regímenes impositivos y contractuales no son progresivos, por lo que los Estados no se benefician proporcionalmente de los auges de precio. Estas variables explican en buena parte el retorno del nacionalismo petrolero a la región, sobre todo en los exportadores netos que habían culminado un ciclo de inversión exitosa.

La dinámica puede ser muy diferente en países importadores o con expectativas de transformarse en importadores netos. En este tipo de países, la prioridad es atraer inversiones para así incrementar las reservas y la producción. Esto explica porque Brasil, Colombia y Perú en lugar de expropiar de manera oportunista a los inversionistas, han tratado de fortalecer sus marcos institucionales y ofrecer condiciones favorables a la inversión. Brasil ante la expectativa de convertirse en un exportador ha estado teniendo un cambio de perspectiva que puede traducirse en cambios de políticas en una dirección de maximizar rentas en lugar de promover la producción. Sin embargo, hasta ahora las presiones en esa dirección no han llevado a cambios radicales de política y han sido manejadas razonablemente.

Los hidrocarburos parecen tener por lo menos un par de décadas más de gran y quizás creciente importancia geopolítica, por lo que países como Venezuela seguirán teniendo un rol destacado en dicho escenario. Sin embargo, eventualmente el petróleo irá perdiendo su importancia relativa a medida que los cambios tecnológicos lo desplacen por otras energías más limpias y/o más renovables. Por lo tanto, los países dependientes de energías fósiles como Bolivia, Ecuador y Venezuela con las debilidades institucionales que son el legado de dicha dependencia, estarán en posiciones muy desventajosas para el desarrollo en comparación con sus vecinos más diversificados.

BIBLIOGRAFÍA

Campodónico, H. (2004). "Reforma e inversión de la industria de hidrocarburos de América Latina". Cuadernos CEPAL.

Chang, R.; C. Hevia y N. Loayza (2009) "Privatization and Nationalization Cycles" World Bank Policy Research Working Paper #5029.

Davis, J. M., R. Ossowski y A. Fedelino (2003) Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Economies. Washington, DC: FMI.

Dunning, T. (2008) Crude Democracy. Cambridge University Press.

Haber, S. and V. Menaldo (2009) "Does Oil Fuel Authoritarianism? A Reappraisal of the Resource Curse," Manuscrito, Stanford University.

Hogan, W. and F. Struzenegger (2010) The Natural Resources Trap. MIT Press.

Hults, D., M. Thuber y D. Victor (2008) "States in the Business of Oil: On the Performance and Strategy of National Oil Companies" Manuscrito, Stanford Program on Energy and Sustainable Development.

Humphereys, M., J. Sachs y J. Stiglitz (2007) Escaping the Resource Curse. Columbia University Press.

Isham, J., L. Pritchett, M. Woolcock y G. Busby (2003) "The Varieties of Resource Experience: How Natural Resource Export Structures Affect the Political Economy of Economic Growth." World Bank Economic Review 19(1): 141–64.

Levy, B. y P. Spiller (1996). Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications. Cambridge University Press.

Manzano, O. y F. Monaldi (2008) "The Political Economy of Oil Production in Latin America," Economía. Vol. 9, No 1.

Manzano, O. y F. Monaldi (2010) "The Political Economy of Oil Contract Renegotiation in Venezuela" en Hogan, W. y F. Struzenegger (eds.) The Natural Resources Trap. MIT Press.

Mayorga, E. (2005) "Estudio Comparativo sobre la Distribución de la Renta Petrolera en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú". Manuscrito, ESMAP - Banco Mundial.

Mommer, B. (2002) Global Oil and the Nation State. Oxford University Press: Oxford.

Monaldi, F. (2004). "Inversiones Inmovilizadas, Instituciones y Compromiso Gubernamental: implicaciones sobre la evolución de la inversión en la industria petrolera venezolana". Temas de Coyuntura. Universidad Católica Andrés Bello.

Monaldi, F. (2007) "El segundo mejor negocio del mundo: la industria petrolera venezolana". Debates IESA, Vol. XII, N° 1, pp.24-28, Venezuela.

Monaldi, F. (2008) "Análisis institucional de la gobernabilidad y contratación en el sector petrolero: casos de la región andina" in Castilla, M; R. Espinasa; P. Kalil; y O. Manzano, editores. Hacia la Integración Energética Hemisférica: Retos y Oportunidades. CAF - BID.

Palacios, L. (2003). "An update on the reform process in the oil and gas sector in Latin America". Japan Bank for International Cooperation.

Stevens, P. (2008) "National Oil Companies and International Oil Companies in the Middle East: Under the Shadow of Government and the Resource Nationalism Cycle." The Journal of World Energy Law and Business 1(1): 5-30.

Villasmil, R.; F. Monaldi; G. Rios y M. Gonzalez (2007) "The Difficulties of Reforming and Oil based Economy: The Case of Venezuela" en Fanelli, José. Understanding Market Reforms in Latin America: Similar Reforms, Diverse Constituencies, Varied Results. Palgrave Macmillan.

Vivoda, V. (2008) The Return of the Obsolescing Bargain and the Decline of Big Oil: A Study of Bargaining in the Contemporary Oil Industry. VDM Verlag.

ANEXOS TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla I
Reservas Probadas de Petróleo(miles de millones de barriles) 2009

	1989	1999	2009
Argentina	2,2	3,1	2,5
Bolivia	0	0	0
Brasil	2,8	8,2	12,9
Colombia	2,0	2,3	1,4
Ecuador	1,4	4,4	6,5
México	52,0	21,5	11,7
Perú	0,8	0,9	1,1
Venezuela	59,0	76,8	172,3
Total	120,2	117,2	208,4

Tabla II
Reservas Probadas de Gas Natural (billones de metros cúbicos) 2009

	1989	1999	2009
Argentina	0,67	0,73	0,37
Bolivia	0,12	0,52	0,71
Brasil	0,11	0,23	0,36
Colombia	0,11	0,19	0,12
Ecuador	0,0	0,0	0,0
México	2,06	0,86	0,48
Perú	0,34	0,25	0,32
Venezuela	2,99	4,15	5,67
Total	6,4	6,9	8,0

Tabla III
Exportaciones (Importaciones) netas de petróleo por mil habitantes 2009 (barriles diarios)

Argentina	5
Brasil	-1,9
Colombia	10,8
Ecuador	20,4
México	9,6
Perú	-1,5
Venezuela	64,4

Tabla IV
Reservas Probadas de Petróleo / Consumo interno anual Años de consumo interno 2009

Argentina	14,6
Brasil	14,6
Colombia	19,2
Ecuador	82,5
México	16,5
Perú	16,3
Venezuela	775,5

Gráfico 1
Petróleo: Exportador neto (+) Importador neto (-)

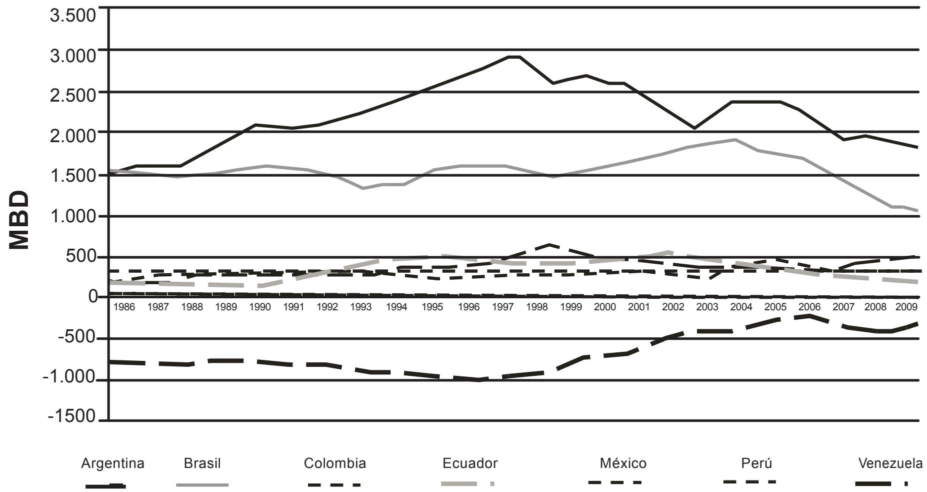
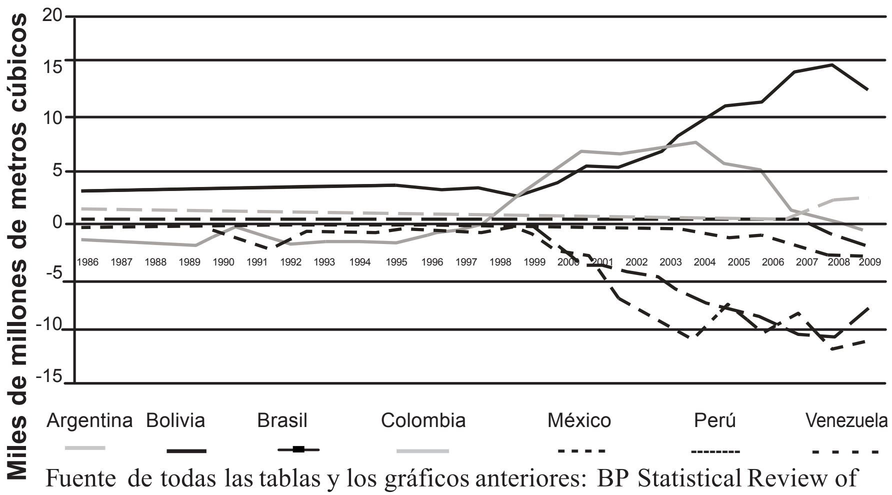
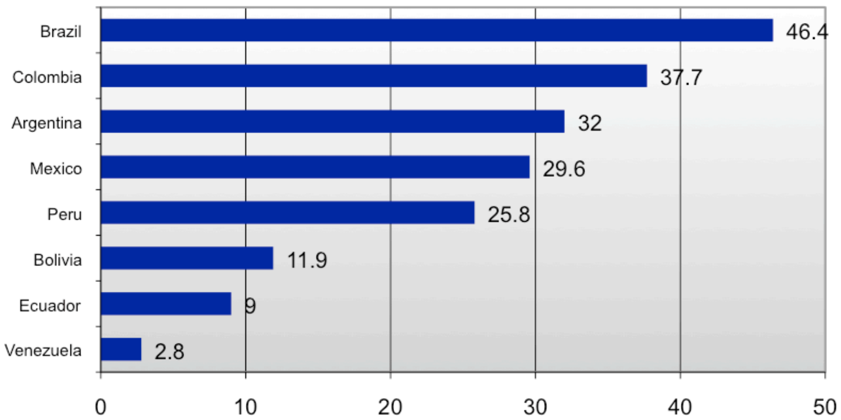


Gráfico 2
Gas natural: Exportador neto (+) Importador neto (-)



Fuente de todas las tablas y los gráficos anteriores: BP Statistical Review of Energy y Cálculos propios

Gráfico 3
Estado de Derecho (Rango Porcentil)
2008



Fuente: Banco Mundial.

EL SECTOR MINERO EN SUDAMÉRICA

Gustavo Lagos - David Peters

1. INTRODUCCIÓN

Sudamérica tiene el 12,1% de la superficie mundial, el 5,7% de la población mundial (United Nations Population Fund, 2009), y el 4,9% del Producto Interno bruto medido a precios corrientes (Fondo Monetario Internacional, 2009). En 2007 Sudamérica producía cerca del 15% del valor de los metales y elementos masivos, incluidos el carbón, el hierro, el aluminio, el cobre, el oro, la plata, el molibdeno, el estaño, el níquel, el plomo y el cinc (Centro de Minería, 2010). Es decir, Sudamérica producía en 2007 más minerales y metales que lo que le correspondía de acuerdo a los principales índices económicos, demográficos y geográficos.

En 2009 la producción minera de los países Sudamericanos incluía prácticamente todos los metales y minerales producidos en

el mundo. Especial importancia tenían el cobre, la bauxita, el hierro, la plata, el oro, el plomo, el molibdeno, el níquel, el estaño, el zinc, el niobio, el selenio, el antimonio, el litio, el yodo, el carbón, el tantalio, y el manganeso.

Cuatro países Sudamericanos estaban en 2009 entre los cinco productores mundiales de los siguientes minerales: Perú era el primer productor de plata, el segundo de zinc, el tercero de cobre y estaño, el cuarto de molibdeno y plomo, y el quinto de oro. Chile era el primer productor de cobre, litio, y yodo, el segundo de selenio, el tercero de molibdeno, y el quinto productor de plata. Brasil era el primer productor de niobio, el segundo de mineral de hierro, el tercero de bauxita y el quinto de estaño. Bolivia era el tercer productor de antimonio y el cuarto de estaño.

Colombia es el mayor productor de carbón del continente y figura en el puesto número 10 de los grandes productores mundiales.

Sudamérica producía en 2009 el 91,9% del niobio del mundo, el 54,8% del litio, el 44,6% del cobre, 33,5% de la plata, el 23,1% del mineral de hierro, el 22,4% del estaño y el 21,2% del molibdeno (WBMS, 2009). El continente Sudamericano es, por ello, de extraordinaria importancia para la producción de minerales que necesita el mundo.

Los objetivos de este trabajo son proporcionar una visión de mediano plazo de la producción de minerales en los países de la región, lo que ello representa globalmente, y discutir las políticas y estrategias mineras de las grandes empresas y de los países que las albergan, así como las tendencias en la producción de estos minerales y metales en el futuro.

El trabajo revisa en la sección 2, el valor de los principales metales y minerales del mundo en cuanto al valor de sus ventas. La sección 3 mira el contexto histórico en la explotación de minerales; la sección 4 analiza la importancia de la producción de minerales y su procesamiento en los países; la sección 5 discute las políticas de los países; la sección 6 se focaliza en aquellos minerales y metales en cuya producción Sudamérica es importante a nivel global, específicamente en el niobio, el litio, el cobre, la plata, el hierro y la bauxita; la sección 7 presenta un panorama de las inversiones en la región; y la sección 8 son reflexiones finales.

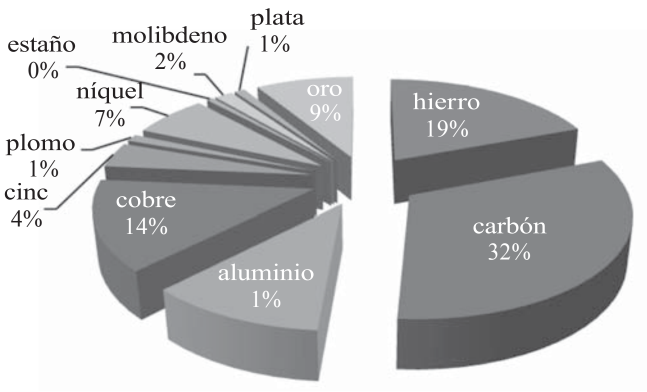
Los países analizados son los más importantes en la producción de minerales y metales en Sudamérica, incluyendo a Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia y Venezuela.

2. EL VALOR DE LOS PRINCIPALES MINERALES Y METALES A NIVEL GLOBAL

Los años base adoptados para este análisis son 2008 y 2009 ya que se cuenta con antecedentes bastante completos sobre la producción minera, la importancia que ella tiene en cada país, las tendencias que han estado desarrollándose, la política de las grandes empresas, así como de los países. La información sobre la inversión es, como de costumbre, bastante menos reportada, aunque se dispone de cifras globales para algunos países.

Reunimos información sobre la producción de los principales minerales y metales de la región. A nivel global algunos metales constituyen mercados masivos, tales como el carbón, el aluminio, el hierro y el cobre, tal como lo indican la Figura y la Tabla 1 para 2007.

Figura 1
Ventas de principales minerales a nivel global
(903 billones de US$) en 2007



El precio del carbón se estimó como promedio en 45 US/ton.
Fuente: USGS, Comisión Chilena del Cobre.

Tabla 1
Producción global, en toneladas, de los principales minerales del mundo, 2007

	Toneladas producidas 2007
Carbón	6.430.134.235
Hierro	2.043.000.000
Aluminio	38.086.000
Cobre	17.890.000
Zinc	11.000.000
Plomo	3.869.000
Níquel	1.632.000
Estaño	350.000
Molibdeno	218.000
Plata	19.790
Oro	3.500

Fuente: USGS, Comisión Chilena del Cobre.

Estas cifras permiten apreciar que aquellos países que están presentes en la producción de algunos de los minerales y metales masivos, tales como el carbón, el hierro, el cobre y el aluminio, tienen una posición de peso en el mundo de la minería. Por otra parte, los países que han llegado a tener una alta proporción de la producción de un metal a nivel global, como es el caso de Brasil con el niobio[1], o Chile con el litio[2], representan un alto riesgo global en el caso que el abastecimiento se vea interrumpido, o que el precio se vea elevado por fuerzas ajenas a las de los mercados. Los casos del estaño y del cobalto hace varias décadas señalan el riesgo para los países productores, Bolivia[3] y Zaire[4], respectivamente, de alterar el precio o la oferta.

3. EL CONTEXTO HISTÓRICO DE LA EXPLOTACIÓN DE MINERALES EN SUDAMÉRICA

En el siglo XIX la minería tenía mayor importancia económica relativa en los países sudamericanos que la que tiene en la actualidad excepto en Bolivia, Perú y Chile (Lagos et al., 2002).

En Argentina, por ejemplo, la minería era de importancia en las provincias cordilleranas de Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, y Neuquén. Ya a fines del siglo XIX la minería

[1] Brasil produce más del 90% del niobio mundial.
[2] En 2008 Chile produjo el 44% del litio del mundo, de acuerdo a Monika Engel-Bader, President Chemetall GmbH, Seminario de Litio en Santiago, Chile, 5 de agosto, 2010.
[3] El excesivo elevamiento del precio del estaño por parte del cartel de este metal significó el colapso del mercado y una crisis económica para Bolivia, la que era el primer productor mundial en la década de los 80.
[4] En 1977 un grupo de insurgentes invadió por algunos meses el cinturón de cobre cobalto de Zaire (actualmente la República Democrática del Congo), país que producía más del 50% del cobalto mundial. El precio se disparó y los principales usuarios de cobalto decidieron reemplazarlo en vez de depender de un país con tanta inestabilidad como Zaire. El uso del cobalto bajó alrededor de 30% a raíz de este incidente.

perdió impulso frente a la importancia creciente de la agricultura y la ganadería. Recientemente, en la última década del siglo XX el establecimiento de una nueva estructura legal facilitó una importante inversión minera, dando lugar al surgimiento de minas tales como Bajo de la Alumbrera (cobre y oro), Cerro Vanguardia y Farallón Negro (oro y plata), Martha (plata), Salar del Hombre Muerto (litio), Andacollo y Veladero (oro), y San Jose (oro, plata y cobre). La tensión entre la agricultura y la minería no se ha reducido, sin embargo, y en Provincias como Mendoza, por ejemplo, se elaboraron en la última década leyes especiales destinadas a dificultar la actividad minera.

Bolivia tuvo en Potosí el yacimiento de minerales de plata más importante del mundo desde 1545. Para aprovechar la plata de Potosí se introdujeron tecnologías de punta para su tiempo, pero no se tomó en cuenta ni los efectos para la población originaria ni los impactos para el medio ambiente. A mediados del siglo XIX, el descubrimiento de yacimientos de mercurio en California incentiva la modernización de las principales minas bolivianas ya que se re-introduce este elemento en la producción de oro y plata. Se instala maquinaria a vapor y varios inversionistas extranjeros se interesan por el potencial minero del país; entre otras, las compañías anglo chilenas que participan en las actividades extractivas en el litoral. Después de la Guerra del Pacifico (1879), las nuevas líneas ferroviarias se convierten en la columna vertebral de la economía nacional y Bolivia vuelve a insertarse en el comercio mundial. El auge de la plata culmina con el surgimiento de tres grandes empresarios bolivianos, Gregorio Pacheco, Aniceto Arce y Felix Avelino Aramayo, que dominan la vida económica y política del país, dos de ellos llegando a ser presidentes de la Republica. En el final del siglo pasado concluye también la época de la plata, entrada en crisis por la baja de los precios internacionales. A principios del siglo XX se comienza a explotar el estaño en las mismas minas que la plata. Mientras el desarrollo de la minería en los países vecinos se debió a grandes empresas transnacionales, los yacimientos bolivianos fueron

descubiertos y trabajados gracias al impulso de pequeños propietarios pioneros originarios del mismo país (Lagos et al., 2002).

La minería en Brasil se remonta a dos siglos después de la llegada de los Portugueses ya que estos buscaban originalmente café, tabaco, algodón o mano de obra esclava, pero también oro, plata y gemas. El comienzo de la minería del oro en escala significativa tardó hasta el siglo XVIII, y transformó a Brasil en el principal productor de oro de mina del mundo. Sin embargo el auge del oro fue corto ya que se agotaron los yacimientos de alta ley. El próximo hito de importancia en minería ocurrió en el siglo XIX con el ingreso de compañías inglesas a la minería del oro. Después de la 2ª guerra mundial Brasil comenzó a explotar masivamente los minerales. Los yacimientos de manganeso de la Sierra de Navío se descubrieron en los años 40, los yacimientos de petróleo en los años 50, dando a origen a la creación de Petrobras, los yacimientos de hierro del Valle de Paraopeba y del Quadrilatero Ferrífero de Minas Gerais fueron descubiertos en los años 50, mientras que otros yacimientos de hierro fueron descubiertos en Rio Grande do Sul y en Paraná en los 60. Posteriormente, en los 70 se descubrieron los yacimientos de cobre de Rio Grande do Sul y San Paulo (Carajas), de niobio de Araxá, de amianto en Fazenda Maranhao, Goias, de bauxita en Minas Gerais y Pará, y estaño en Rondonia. El auge minero Brasilero más importante es por tanto muy reciente y parte en la década de los 60 y 70. Adicionalmente hay que considerar la presencia de los Garimpeiros en una vasta zona del Amazonas.

La minería en Chile data de la época de la llegada de los conquistadores Españoles, pero entonces los territorios mineros privilegiados —especialmente de oro— estaban en Perú y Bolivia. La minería mediana adquirió relevancia nacional desde el descubrimiento de la mina de oro Chañarcillo en 1832, ubicada cerca de Copiapó, y que dio auge no sólo a la Región de Atacama, sino que a todo el país. Otros períodos de importancia económica de la minería

fueron la época del Salitre en los siglos XIX y comienzos del XX, mientras la minería del cobre ya producía el 40% de este metal a nivel global en 1860. La gran minería se introdujo en Chile a comienzos del siglo XX con inversiones de capitales Norteamericanos en Chuquicamata y El Teniente, y después en Salvador. Fue recién en 1990 que comenzó el auge minero privado más importante de Chile y que significó la explotación de decenas de grandes minas de propiedad de compañías multinacionales. La minería se ubica principalmente en la zona norte del país, en lugares desérticos y montañosos, alejada de centros urbanos. Algunas minas están ubicadas en la zona del altiplano chileno. En la zona central de Chile, caracterizada por la existencia de un rico valle agrícola con clima mediterráneo, también se desarrolla minería, pero principalmente en la zona cordillerana alta. En el sur la minería fue escasa, excepto por la existencia de minas de carbón y petróleo, las que fueron cerrando gradualmente debido al agotamiento de reservas económicamente explotables.

En Ecuador durante la colonia se explotó oro en el sur occidente y sur oriente. A principios del siglo XX se inició el desarrollo de los yacimientos auríferos de Portovelo-Zaruma. En estos mismos lugares la extracción de oro cobró inusitado dinamismo a partir de los primeros años de la década de 1980. El lavado de oro en las riberas de los ríos de la amazonía ecuatoriana, sobre todo en el río Napo, ha sido una actividad tradicional. La minería no ha adquirido, sin embargo, las dimensiones que adquirió en Perú, Bolivia o Chile.

La minería en Perú históricamente estuvo asociada a regiones altoandinas, tales como las minas de Cerro de Pasco y Huancavelica que se desarrollaron desde la colonia. En la actualidad las operaciones mineras, si bien concentradas aún en la zonas altoandinas (en particular en la sierra central), se ubican de manera dispersa en todo el territorio nacional, desde la costa sur, la sierra sur, central y norte, y las regiones tradicionales de pequeña minería y minería artesanal en la costa sur y el altiplano puneño. Estas regiones son zonas de extrema pobreza rural.

Las grandes operaciones mineras iniciadas en el siglo XX se ubican en la sierra central (por ejemplo Lima – Chanchamayo), y desde la segunda mitad de este siglo, en la costa y sierra sur (como Cuajone, Toquepala y Tintaya). En estas regiones altoandinas las poblaciones locales han sido predominantemente pastores de puna organizados en comunidades campesinas, quienes lograron articularse a la minería sin dejar su estrategia campesina de producción. La migración estacional a las minas formaba parte de la estrategia económica campesina por siglos. Recién con la llegada del capital norteamericano a principios del siglo XX (la creación de la Cerro de Pasco Copper Corporation) se rompe esta articulación, desarrollándose por primera vez un mercado de trabajo asalariado y rompiendo el equilibrio entre las operaciones mineras y las actividades de reproducción campesina en su alrededor (Lagos et al, 2002).

En Colombia y Venezuela, al igual que en otros países sudamericanos, uno de los impulsos principales de los conquistadores españoles fue extraer oro y plata para pagar los costos de la conquista y mantener las economías de estos países. Dichas explotaciones eran, usualmente de pequeño tamaño (Poveda 2002). Durante los primeros años del siglo XX los metales preciosos siguieron siendo los únicos productos de la minería colombiana, y esta siguió teniendo mucha importancia hasta 1940 en que ya era superada ampliamente por la industria manufacturera, la agricultura y la ganadería. Recién en los años 80 surgió la gran minería del carbón en Cerrejón y del níquel en Cerro Matoso. Si bien estas actividades tienen importancia económica a nivel de las provincias, a nivel nacional la minería metalífera y de carbón de Colombia representaba en 2008 abajo el 2% del producto interno bruto del país, y cerca del 20% de sus exportaciones.

En Venezuela, la producción colonial de oro fue seguida por la del hierro, cuya extracción se remonta al año 1724. El hierro constituye el mineral metálico de mayor importancia y su explotación

a gran escala se inició en el año 1950 en las minas del Pao y en 1954 en Cerro Bolívar. Durante la última década, Venezuela se ha convertido en el segundo productor de carbón de Sudamérica, después de Colombia, cuya producción aumentó notablemente desde 1986, con la puesta en explotación de los depósitos del estado Zulia, zona que también concentra gran parte de la producción de petróleo. Por otro lado, en mayo de 1951, se descubrió el primer yacimiento de Bauxita de relativa importancia de Venezuela: el cerro El Chorro, localizado en la región de Guayana.

De este breve análisis histórico se concluye que la minería representó en la época colonial y, posiblemente en el siglo XIX, una fuente de ingreso clave para prácticamente todos los países sudamericanos tratados en este estudio. Ello no se mantuvo en el siglo XX, sin embargo, en Bolivia, Perú y Chile la minería sobresale como actividad económica clave. Otro aspecto crucial a notar es que el desarrollo de la minería en los países sudamericanos es muy diversa en la actualidad, dominada por la pequeña y mediana industria de carácter nacional en Bolivia y hasta hace pocas décadas en Perú, y dominada por las grandes empresas mineras en prácticamente todos los otros países.

4. LA IMPORTANCIA DE LA PRODUCCIÓN DE MINERALES Y METALES EN SUDAMÉRICA

La importancia de los minerales y metales en las economías de los países se mide usualmente mediante tres indicadores. El primero es el porcentaje del producto interno bruto minero[5] como proporción del producto bruto total de los países. Segundo, mediante las exportaciones. Y tercero mediante la contribución al empleo.

[5] Producto Interno Bruto de Minas y Canteras.

En relación al producto interno bruto (PIB), hemos elegido analizar los valores disponibles para PIB a precios constantes ya que ello señala las variaciones en la producción, en los costos y en el empleo, sin considerar el precio de los commodities. En cambio cuando se considera el PIB a precios corrientes de cada año, las crisis y auges económicos distorsionan el análisis y no es posible concluir si el país creció en cuanto a producción de minerales o metales.

La Tabla 2 muestra el valor del cociente entre el PIB minero y el PIB nacional a precios constantes. Esta información debe ser manejada con cautela, por cuanto el año base para las diversas estimaciones mostradas es diverso, incluso para un mismo país, por lo que también puede haber distorsiones en el análisis de crecimiento. El otro aspecto de importancia es que en varios casos, el PIB minero incluye la producción de hidrocarburos y petróleo. En el caso de Chile ello no tiene mucha importancia porque este país produce muy pocos hidrocarburos y petróleo, en cambio en Argentina, por ejemplo, el PIB de hidrocarburos es más importante que el PIB de los minerales y metales.

En suma se aprecia que en 2000 la mayor importancia de la minería en la economía la tenía Chile con un 8,2%, seguido por Perú con un 5,5%, y Bolivia con un 4,7%. Por otra parte los países en que la minería tenía menor importancia en la economía eran Ecuador con un 0,4%, Brasil con un 0,6%, y Venezuela con un 0,7%. Esta tabla no incluye a Paraguay y Uruguay cuya producción minera es aún de menor importancia económica que para Ecuador. Descontando el petróleo, el PIB minero a precios constantes de Argentina era inferior a 1% en 2008.

En el período 2000-2008 la importancia relativa de la minería se redujo un 17% en Chile y aumentó a casi el doble en Brasil debido a la creciente producción de mineral de hierro y de bauxita. En los otros países, la importancia relativa de la minería se mantuvo en los mismos niveles en este período.

Tabla 2
Producto Interno Bruto (PIB) minero dividido por PIB país a precios constantes

Precios Constantes	Año Base	Composición	2000, PIB Minero/ PIB Nacional (%)	2007, PIB Minero/ PIB Nacional (%)	2008, PIB Minero/ PIB Nacional (%)
Argentina	1993	Con Hidrocarburos	1,77		1,37
Bolivia	1990	Sin Petróleo	4,72	4,29	6,31
Brasil		Sin Hidrocarburos.	0,58	1,10	1,08
Chile	1996 (años 1999 y 2000) y 2003 (años 2007 a 2009)	Con Petróleo	8,06	7,32	6,66
Colombia	2000 (el año 1999 tiene base 1994)	Sin Pteróleo, Uranio y Torio	1,23	1,52	No disponible
Ecuador	2000	Sin Hidrocarburos.	0,42	0,39	No disponible
Perú	1994	Con Hidrocarburos	5,46	5,85	5,73
Venezuela	1997	Sin Petróleo	0,67	0,65	0,60

Fuente: Bancos Centrales de Chile, Perú, Brasil, Bolivia, Venezuela, Colombia. Instituto Nacional de Estadísticas de Argentina.

Las exportaciones de minerales, metales y combustibles en 2008 de los países Sudamericanos se muestra en la Tabla 3. Se aprecia que con la excepción de Brasil y Argentina, los otros países listados originan más de la mitad de sus exportaciones en productos minerales, metales y petróleo y otros combustibles. Las exportaciones de petróleo e hidrocarburos constituyen por sí solas más del 50% de las exportaciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela. La exportación de productos minerales no petróleo e hidrocarburos constituyó más del 50% de las exportaciones de Chile y Perú. En particular, un 41,5% de las exportaciones minerales de Perú provenían del oro, un 36,4% del cobre, y tan sólo un 1,6% de la plata en 2009 (Actualidad Minera, 2010). Y en Chile el 85,9% de las exportaciones minerales se debieron al cobre en 2008 (Anuario Cochilco, 2008).

En suma, las economías de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile eran altamente dependientes de las exportaciones de minerales, metales e hidrocarburos en 2008. Esta conclusión se puede hacer extensiva al período de altos precios de commodities, es decir desde 2006 hasta 2008 y 2010, excluyendo 2009 en que el precio de los commodities se vio fuertemente reducido por la crisis financiera global de 2008. En períodos de bajos precios de commodities, por ejemplo desde 1999 a 2003, la importancia relativa de las exportaciones de commodities es decididamente muy inferior, aunque relevante aún para estos países.

Tabla 3

Exportaciones Mineras de países Sudamericanos, 2008, miles de US$

País (2008)	Exportaciones Mineras (millones de dólares)	Exportaciones Totales (millones de dólares)	% Exportaciones Mineras respecto al total	Exportaciones de Combustibles (millones de dólares)	% Exportaciones Mineras y Combustibles respecto al total.
Argentina	4.923	70.018	7,0	6.720	16,6
Bolivia	1.938	7.058	27,5	3.519	77,3
Brasil	31.759	197.940	16,0	15.200	23,0
Chile	38.185	69.086	55,3	-	55,3
Colombia	7.447	37.626	19,8	12.213	52,3
Ecuador	87	18.510	0,0	11.673	63,1
Perú	18.657	31.529	59,2	2.663	67,6
Venezuela	218 (2)	95.138	0,2	89.638	94,4

Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo; USGS; Bancos Centrales; DANE, Colombia; www.investmentmap.org.

Aunque la importancia económica de la minería es alta en varios países de la región, en ninguno de ellos los trabajadores mineros representan más del 2 % de la fuerza de trabajo total, excepto en Chile en donde era 2,2% en 2009[6] (Sernageomin, 2009). En Brasil, por ejemplo, los trabajadores de la minería eran, de acuerdo al Ministerio de Minas y Energía, un 1,2% de la fuerza de trabajo en 2008, incluidos unos 500 mil "Garimpeiros", trabajadores informales que extraen oro y otros metales preciosos. De hecho Brasil muestra un gran aumento del número de trabajadores de la minería, desde 500 mil en el año 2000 a poco más de 800 mil en 2008, sin incluir a Garimpeiros. Ello debido al surgimiento de la explotación masiva del hierro y de la bauxita.

Cabe agregar que si bien los trabajadores que trabajan directamente en la minería son pocos, por cada trabajador directo se crean entre 4 y 5 trabajos adicionales en la economía (Lagos et al., 2010), de tal forma que el porcentaje real de empleo de la minería en los países sudamericanos con alta influencia minera en su economía puede llegar a cifras del 7 a 10% de la fuerza de trabajo. En Perú el empleo directo en minería fue 127 mil personas en 2008, y de acuerdo a estimaciones locales, los puestos de trabajo indirecto fueron 500 mil[7]. Cuando se considera que cada persona empleada tiene una familia de 4 personas en promedio, se obtiene que la proporción de la población cuyos familiares más cercanos están vinculados a la minería alcanza números importantes en Chile (20% de la población), Perú (9%), e incluso Brasil (cerca de 8%).

[6] Incluidos trabajadores directos y de empresas contratistas.

[7] Presentación de Henry Luna, Director de Promoción Minera, Ministerio de Energía y Minas del Perú, 2009.

5. POLÍTICAS MINERAS EN LOS PAÍSES SUDAMERICANOS

Chile fue pionero a nivel global en instaurar una legislación que promueve y garantiza la inversión extranjera en minería en países en desarrollo, o emergentes, como son denominados en la actualidad. Ello lo hizo mediante el Decreto Ley 600 de 1974 que garantiza la inversión extranjera otorgando la posibilidad de acogerse a un régimen tributario invariable de 42% sobre las utilidades de las empresas. Las empresas pueden cambiarse al régimen general de impuestos de las empresas nacionales, las que pagan 35% sobre las utilidades, con lo que renuncian a la invariabilidad tributaria. La Ley Minera de 1984 otorgó acceso de las compañías mineras nacionales y extranjeras a todos los minerales de la nación con excepción del petróleo y del litio. Estos dos cuerpos legislativos, sumados a la recuperación de la democracia en 1990, permitieron las condiciones para generar una inversión extranjera en la minería del cobre y del oro durante la década de los 90 que no tiene precedente en la historia del país, y que llevó la producción privada de cobre desde unos 360 mil toneladas en 1990 a cerca de 3,91 millones de toneladas en 2010.

Esta legislación comenzó a ser mirada con interés por otros países con recursos mineros. En noviembre de 1991 Perú aprobó el Decreto Ley 708 para promover la inversión extranjera en minería y en 1992 dictó el Decreto Supremo Ley 162-92 de octubre de 1992 para garantizar la inversión extranjera. Durante el mismo año el gobierno renunció al derecho exclusivo que tenía en las diversas fases de la actividad minera y, además simplificó los trámites para obtener los derechos mineros por parte de compañías privadas o personas naturales, nacionales o extranjeras. Desde entonces en Perú se han firmado más de 250 contratos de inversión en minería, dando origen al gran auge de la minería en ese país. En 2002 Perú eliminó el impuesto al valor agregado (18%) a la inversión, bienes y servicios de exploración. En 2004 se dictó el Decreto Ley 015-2004-PGM que asigna un 50% de la los impuestos recaudados a partir de la minería a las provincias y localidades en donde esta se desarrolla. Este es el denominado Canon Minero y tiene el propósito de generar el desarrollo acelerado de estas regiones, colocando un incentivo casi irresistible para la aceptación de la inversión minera por parte de las provincias en que dichos proyectos se desarrollan. En 2006 Perú aprobó una nueva ley de royalty minero inducida por presión popular anti minera.

Los grandes depósitos de minerales descubiertos en décadas previas llevaron a Perú a transformarse en el país más ávido por captar inversión extranjera en minería en Sudamérica, tal vez, influenciados por el fracaso de las políticas estatistas impulsadas por el Presidente García en su primer período en 1985. Según Metals Economic Group (MEG), Perú sobrepasó a Chile durante la década de 2000 en inversión en exploración, y en 2011 será el segundo mayor productor de cobre de mina, sobrepasando a los Estados Unidos de Norteamérica.

Colombia siguió un curso parecido a Perú y Chile, desde la perspectiva de liberalizar su legislación minera para permitir el acceso al capital extranjero, como se puede apreciar en la Tabla del Anexo 2. Su legislación minera data de 2001 y establece, al igual que casi todas las legislaciones nacionales del continente, que los recursos no renovables pertenecen al Estado, sin embargo permite la explotación de ellas bajo modalidades que han permitido el ingreso de compañías mineras transnacionales. Colombia abordó la explotación mineral en territorios indígenas en 1988, estableciendo zonas y condiciones en las que se puede desarrollar la minería en los territorios indígenas (USGS, Colombia-2008).

Argentina implementó durante la década de los 90 una legislación que permitía y promovía la inversión extranjera en minería (USGS, Argentina - 2008). Esta política se revirtió en 2002 cuan-

do el gobierno instituyó un impuesto de 10% a las exportaciones. Adicionalmente las provincias impusieron royalties no uniformes, los que fueron acotados a un máximo de 3% por una ley federal dictada en 2008. Al mismo tiempo se levantó oposición ciudadana a los nuevos proyectos mineros en varias provincias. El tratamiento de minerales de oro mediante el proceso de cianuración fue un foco de los ataques a la industria minera. La provincia de Mendoza pasó una ley en 2009 prohibiendo el uso del cianuro y del ácido sulfúrico, debido a su peligrosidad. De aquí que el futuro de las inversiones mineras esté cuestionado en varias provincias y ello pone en duda la posibilidad que Argentina pueda usar al máximo los enormes recursos mineros que tiene disponible.

En Venezuela la ley de minas de 1999 reemplazó a una ley de 1945, y mantuvo la posibilidad de acceso del capital extranjero a la explotación de las riquezas minerales. La compañía canadiense Crystallex International Corp. ganó en 2002 el contrato para la explotación de Las Cristinas, una de las minas de oro con mayores reservas a nivel global, pero no ha podido explotar este depósito debido a permisos ambientales faltantes (USGS Venezuela - 2008). En noviembre 2008, en medio de la crisis financiera global, el Ministro de Minería anunció que Las Cristinas sería explotado por el Estado a partir de 2009. Este anuncio fue seguido por una oferta a la empresa rusa Rusoro Mining Ltd (Mining Journal, 2009) para explotar Las Cristinas. El oro fue uno de los pocos metales cuyo precio no se derrumbó durante esta crisis. A pesar de estas oscilaciones en las políticas mineras, la producción de oro, bauxita, y hierro, tres de los más importantes minerales producidos por el país, ha seguido adelante, aunque, posiblemente, la inversión futura se vea afectada por los fenómenos políticos que están ocurriendo.

Ecuador suspendió las actividades de exploración en abril de 2008 hasta que se pasara una nueva ley minera. Al mismo tiempo revocó el 80% de las concesiones de explotación y suspendió el

restante 20% (USGS, Ecuador, 2008). En 2007 el país había aprobado una ley imponiendo un impuesto de 70% a las ganancias que se originaran entre las ventas de los metales y un precio de referencia que fijaría el gobierno. Este precio no llegó a ser fijado. En 2008 el país incrementó a un mínimo de 5% la ley de royalty minero. Posteriormente dictó una ley asignando el 60% del importe del royalty a las provincias en donde se desarrollaba la actividad minera. Estas nuevas legislaciones se generaron en medio de manifestaciones por parte de comunidades indígenas, las que demandaban el respeto del medio ambiente y cuestionaban la inversión extranjera. En marzo 2009 el gobierno anunció que se levantaban todas las suspensiones y revocaciones dictaminadas respecto de la producción de minerales. Los antecedentes anteriores hablan por sí solos, levantando grandes dudas sobre la posibilidad de desarrollar proyectos mineros en este país en el corto plazo.

En Bolivia la explotación de minerales metálicos fue realizado históricamente por empresas locales, en parte importante debido a que las operaciones no son de gran tamaño, y no requirieron, por ende, inversiones comparables a las realizadas en otros países sudamericanos. Existe, sin embargo, presencia de empresas extranjeras explotando la extracción de minerales. Las señales entregadas por el gobierno han sido diversas respecto a la inversión extranjera. En 2007 se expropió la fundición Vinto de estaño, propiedad de Glencore International, pero el gobierno continúa trabajando con compañías extranjeras para que comiencen la explotación de grandes yacimientos, específicamente el yacimiento de hierro El Mutun, cuya concesión tiene la empresa India Jindal Steel and Power Ltd (Mining Journal, 2009). Coeur d'Alene comenzó en 2008 la explotación de la mina de plata San Bartolomé y otras compañías extranjeras progresan en la futura explotación de otras minas.

Brasil se diferencia de prácticamente todos los otros países sudamericanos en cuanto que ha tenido mucha estabilidad de su

ley minera en las últimas décadas. Su Código Minero data de 1967 (USGS, Brasil, 2008) y la constitución política de 1988 estableció el acceso a la inversión extranjera mediante alianzas productivas (Joint Ventures) y dio lugar a la privatización de empresas. Este cuerpo legislativo consignó, también, un tratamiento preferencial a las empresas nacionales, limitando la actuación del capital extranjero en la minería. En 1996 se eliminó esta cláusula. En 1989 Brasil aprobó una ley de royalty para los minerales, la que establece tasas de hasta 3%, diferenciada dependiendo del mineral o metal. El 65% de este royalty se asigna a las municipalidades, un 23% a los Estados, y un 12% al gobierno federal, el que lo comparte con el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT).

La constitución de 1988 estableció, también, artículos a la temática de los garimpeiros, y de los indígenas (Lagos et al, 2002). Los impuestos a la actividad minera en Brasil son muy complejos y están conformados por tributos federales, estatales y municipales. La tributación es distinta para cada industria minera. De acuerdo a Ernts & Young (2008) la carga tributaria para las industrias de minerales ha subido ostensiblemente entre 1990 y 2009, llegando a estar entre las mayores del mundo. Ello no ha sido obstáculo para la participación de empresas transnacionales en la explotación de la minería brasileña, aunque, como se observa en la Tabla del Anexo 2, Vale, la gran empresa nacional sea la que tenga la mayoría de los desarrollos futuros de mayor importancia. De acuerdo al Departamento Nacional de Producción Mineral, DNPM, más de 500 corporaciones transnacionales establecieron operaciones en Brasil entre 1990 y 2008.

5.1. Las políticas Medio Ambientales

La temática ambiental, con excepción de Brasil, no fue prioritaria durante la década de los 80 en Sudamérica. Los problemas

económicos y políticos que enfrentaron Bolivia, Chile, y Perú durante esa década conformaron una agenda que no permitió que dichos países siguieran las tendencias internacionales ambientales que ya habían comenzado a cobrar importancia a partir de la década de los 70 en los países industrializados. Sin embargo, ello no significa que los problemas ambientales estuvieran ausentes, puesto que durante estos años fueron promulgadas legislaciones y reglamentos que respondían a problemas puntuales, y por otra parte la ciudadanía comenzaba a mostrar inquietud por los impactos ambientales. En general, la normativa ambiental de los países considerados, con la excepción de Brasil, no habían creado marcos legales que permitiera abordar los problemas desde una perspectiva holística, y la mayor parte de su normativa no tenía mecanismos viables de seguimiento y control. La legislación y normativas ambientales dictadas a partir de los 80 en Brasil y a partir de los 90 en el resto de los países requirió nuevas instituciones encargadas de aplicar una serie de instrumentos ambientales destinados a diagnosticar, prevenir, reparar, seguir y controlar los principales impactos potenciales y existentes de la minería en la región. En Brasil, ya en 1981 fue promulgada la política nacional del medio ambiente y el sistema nacional del medio ambiente. Además de que la constitución de 1988 contaba con un capítulo dedicado exclusivamente al medio ambiente, elevándolo a la condición de bien jurídico constitucionalmente tutelado. A partir de 1990 la Región vivió un florecimiento de legislaciones e institucionalidad ambiental, donde se establecían claramente responsabilidades y el rol del Estado en el cuidado, promoción y protección de los recursos naturales. (Lagos et al., 2002).

Una diferencia crucial en la protección ambiental de la minería en los diversos países es su emplazamiento geográfico. Mientras en Bolivia, Perú, Ecuador, en cierta medida Colombia y Brasil, las minas de mayor tamaño se ubican en zonas relativamente

pobladas, con fuerte competencia con la agricultura y la ganadería, en Argentina y Chile, los yacimientos en explotación se ubican ya sea en la alta cordillera o en zonas desérticas, usualmente lejos de zonas pobladas. Ello genera desafíos muy distintos para el desarrollo de la minería. Las zonas cordilleranas y desérticas tienen como ventaja el que no colisionan con otras actividades económicas tradicionales. En particular en las zonas desérticas la gran desventaja de las operaciones mineras es la escasez de agua. Este problema es agudo en zonas del norte chileno y argentino, mientras no lo es en el caso de prácticamente todo el resto de la minería en Sudamérica. Ello es, por una parte, una desventaja para dichas zonas en Argentina y Chile, pues desarrollos mineros futuros seguramente exigirán traer agua del mar. Pero desde la perspectiva de los impactos ambientales, especialmente la acidificación de aguas, y el alto costo de cierre[8], tener poca agua es una gran ventaja. Por otra parte, la cercanía a zonas pobladas o agrícolas genera disputas por la tierra que pueden impedir el desarrollo de yacimientos o encarecerlos hasta el punto en que dejen de ser económicos. Ello es un tema candente en zonas del Perú (Actualidad Minera, 2010), Bolivia y Ecuador, y pareciera ser de menor importancia en otros países.

6. LA PRODUCCIÓN DE MINERALES Y METALES EN SUDAMÉRICA

En esta sección se abordará la producción de minerales y metales en Sudamérica desde la perspectiva de la importancia que esta tiene para la producción global.

[8] Se entiende que las minas tienen una vida útil, después de lo cual deben cerrar sus operaciones, desmontando instalaciones y asegurando condiciones ambientales que resemblen las condiciones originales, antes que la mina fuera explotada.

Por ello corresponde abordar, en primer lugar, el cobre, la plata, el litio, y el niobio, en que uno de los países sudamericanos tiene el primer lugar en su producción global. Posteriormente se abordará la producción de metales masivos en que alguno de los países sudamericanos es importante productor mundial. Entre ellos se tratará el hierro y la bauxita.

6.1. El Cobre

La producción de cobre en Sudamérica llegó a ser 44,6% en 2009, teniendo Chile y Perú una posición predominante en el continente, como primer y tercer productor mundial, respectivamente. Chile, Perú y Brasil aumentaron su producción de cobre en 22,7, 138, y 590% respectivamente. En Brasil el crecimiento se debió a la entrada en operaciones de las minas de Sossego en Carajas en 2004, estado de Pará, y la mina de Chapada en 2006.

Vale, empresa de capitales Brasileros, y al momento de escribir este artículo la mayor empresa minera del mundo en cuanto a capitalización de mercado, es la principal empresa productora de cobre en Brasil, propietaria de Sossego, la mina que producía cerca de la mitad del cobre de Brasil en 2010, y de Caraíba, mina menor pero en donde está la principal instalación refinadora de cobre de Brasil. Las perspectivas del mercado de producción de cobre de Brasil hasta 2020 es crecer en más de tres veces la producción de 2009, partiendo con la mina de Salobo en 2012, y siguiendo con la mina de Cristalino y Vale Verde en 2015, y Alemao en 2016. El 92% de esta nueva capacidad pertenece a la empresa Vale en sus proyectos de Salobo, Cristalino y Alemao (Gonzalez, 2010).

El crecimiento de la minería del cobre en Perú lo dejó ad portas de arrebatar el segundo lugar como productor a los Estados Unidos. De hecho ello ocurrirá en 2011. Se estima que en 2020

Perú también podría más que triplicar la producción de cobre de 2008, situándolo en un sólido segundo lugar en producción, con cerca de 3,8 millones de toneladas de cobre. Entre 1999 y 2008 Cerro Verde más que duplicó su producción, transformándose en la segunda mayor mina de cobre de Perú con 235 mil toneladas, detrás de Antamina, la que se inició en 2001, produjo 344 mil toneladas del metal. Cuajone y Tintaya también expandieron su producción en 37% y 54% respectivamente. De acuerdo a las proyecciones posibles hay 16 minas en Perú que podrían exceder una producción de 100 mil toneladas por año en 2020 (tan sólo había 4 en 2008), incluyendo Antamina, Antapacay, Cañariaco, Cerro Verde, Cuajone, Galeno, La Granja, Las Bambas, Las Trancas, Michiquillay, Quellaveco, Rio Blanco, Tia María, Toquepala, Toromocho, y Zafranal.

La inversión que ello requerirá será, en promedio, del orden de 18.600 dólares por tonelada producida, a precios de 2010, lo que representa un aumento de más de 70% desde 2007 y un 140% desde 2003[9]. Si se aplica esta cifra a la expansión minera en cobre del Perú, de aproximadamente 2,6 millones de toneladas de cobre, en la década que comienza en 2010, se debería generar inversión por unos 50 billones de dólares, sin considerar la inversión en la energía que será requerida para permitir esta producción.

A diferencia de otros países de Sudamérica, varias empresas Chinas están involucradas en el desarrollo de grandes proyectos mineros. Chinalco desarrollará el proyecto Toromocho, el que está pensado, producirá 210 mil toneladas de cobre hacia el año 2015. La firma Xiamen Zijin Tonguguan Investment Development Corporation ltd, está planificando el proyecto Rio Blanco, el que producirá 220 mil toneladas de cobre hacia el año 2019. Las empresas China Minmetals Corp. And Jiangxi Copper Co. Ltd, adquirieron

[9] Promedios de inversión tomados de presentación de Codelco, Diego Hernandez, octubre 2010, Santiago, Chile.

un 93,9% del proyecto Galeno, el que produciría 220 mil toneladas de cobre hacia el año 2014. Por otra parte Southern Peru planea invertir en la expansión de las minas Cuajone y Toquepala, lo que se concretará en mayor producción hacia 2012. Asimismo está invirtiendo en el proyecto Tía María, el que producirá unas 120 mil toneladas de cobre hacia el año 2014, llegando a producir 170 mil toneladas hacia 2017.

Por su parte, Chile seguirá liderando la producción mundial en la década que comienza, pudiendo llegar a producir en exceso de 8 millones de toneladas en 2020, con una inversión estimada en la década de unos 75 billones de dólares, los que en parte significativa será en inversión de reposición en sus grandes yacimientos. Codelco, en particular, debe llevar adelante proyectos estructurales en Teniente, Andina y Chuquicamata, los que permitirán a estos yacimientos no sólo aumentar su producción en los dos primeros, sino seguir siendo competitivos y aprovechar las reservas de esta empresa que son las mayores del planeta.

La potencialidad de crecimiento en producción de cobre por parte de Sudamérica durante 2010-2016 la dejaría cerca de producir la mitad del cobre de mina a nivel global.

6.2. La plata

De un total de 20.800 toneladas de plata producidas en el mundo durante el año 2009, Sudamérica aportó con un 33,5% de la producción (WBMS, 2009). Perú consolidó su posición como primer productor mundial en el periodo 2005-2009, con un 18,5% de la producción mundial del año 2009, seguido por Bolivia, Chile y Argentina, con un 6,4%, 6,2% y 1,7%, respectivamente. Comparando la producción total de los quinquenios 2000-2004 y 2005-2009, la producción de plata en Sudamérica experimentó un aumento de 31,4%, mien-

tras la producción mundial se redujo en 1,9% en el mismo periodo. Argentina lideró las alzas, seguida por Bolivia, Perú y Chile, con un 122,6%, 78,1%, 27,8% y un 17,9%, respectivamente.

Según información provista por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía del Perú en mayo de 2010, el Perú contaba con una cartera de proyectos argentíferos identificados que demandarían una inversión de más de 700 millones de dólares. El aumento de la producción de plata en el Perú en el último quinquenio 2005-2009 se debe al incremento de las inversiones en el conjunto de la minería peruana que permitieron la ampliación de sus operaciones.

6.3. El litio

El litio es un metal blando de color blanco plata, perteneciente al grupo de metales alcalinos. Es el metal de menor densidad y altamente reactivo, razón por la cual no se encuentra en estado puro en la naturaleza. Pese a que se encuentra ampliamente distribuido en la naturaleza (20 ppm en promedio en la corteza terrestre), las principales fuentes de litio están constituidas por minerales y salmueras continentales. En general, a partir de los minerales se producen concentrados de mineral de litio, y a partir de salmueras productos químicos en base a este metal.

Según el USGS (MCS, 2008), durante el año 2008, un 55% de la producción mundial de litio de 25.400 toneladas fue generada por Sudamérica, en particular por Chile (41,7%), Argentina (12,5%) y Brasil (0,6%), cuyas reservas conocidas en conjunto ascienden a un 86% del total de reservas mundiales (76,1%, 8,1% y 1,9%, respectivamente).

Desde el año 1997 Chile ha liderado la producción de litio, obtenido principalmente de dos operaciones de salmueras ubica-

das en el Salar de Atacama, controladas por SQM (Sociedad Química y Minera de Chile S.A.) y SCL (Sociedad Chilena del Litio, sociedad controlada por Chemetall)[10]. El Salar de Atacama es considerado el depósito de litio de mejor calidad del mundo, debido a mejores condiciones de extracción, la mayor concentración de litio en salmueras, y a que la extracción de litio a partir de salmueras es mucho más rentable que a partir de minerales, entre otros factores. SCL comenzó la producción de carbonato de litio a partir del año 1984, con una capacidad de 13.000 toneladas anuales de carbonato de litio equivalente (LCE[11]). En la actualidad posee una capacidad de producción de 22.000 ton anuales LCE. Planea ampliarla al año 2015 a 33.000 ton LCE, y para el 2020 a 50.000 ton LCE dependiendo de las condiciones de mercado [12] (ambas proyecciones consideran la operación de Silver Peak, en Nevada, Estados Unidos, que a la fecha tiene una capacidad de 5.000 ton LCE). SQM, por su parte, inició su producción a finales de 1996, con una capacidad de 18.000 ton LCE anuales, y para el año 2008 contaba con una capacidad de producción a 40.000 ton LCE anuales. La Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras de 1982 y el Código de Minería de 1983 de Chile establecen que el litio está reservado al Estado y no es susceptible de concesión, en consideración a su carácter de elemento estratégico. Las citadas operaciones se constituyeron antes de la implementación de esta normativa, por lo que tanto el liderazgo de Chile en la producción de litio, así como su potencial de crecimiento, pueden verse condicionados a la modificación de esta ley, tema que está siendo ampliamente debatido en la actualidad.

[10] La participación de mercado mundial de SQM y Chemetall es de 30 y 28%, respectivamente. Cochilco, Antecedentes para una Política Pública en Minerales Estratégicos, Litio, Octubre 2010.
[11] 1.000 ton de Li = 5.280 ton de LCE.
[12] Presentación de Chemetall en Lithium Supply & Markets 2009.

La producción de litio en Argentina es llevada a cabo en el Salar del Hombre Muerto por FMC desde el año 1998. En la actualidad tiene una capacidad de 17.000 toneladas anuales de carbonato de litio, y una capacidad estimada de 8.800 toneladas anuales de Cloruro de Litio. Por otra parte, a finales de 2010 se llevaron a cabo las primeras pruebas exitosas de la planta de carbonato de litio instalada en el Salar de Rincón, en la provincia de Salta. Esta iniciativa está siendo realizada por Rincon Lithium Ltd, y considera una planta de procesamiento de carbonato de litio con una capacidad de 17.000 toneladas anuales de LCE, con una inversión de US$ 40 millones durante los próximos 5 años (las primeras entregas se realizarán a partir del primer trimestre del año 2011). Adicionalmente existen proyectos de exploración en los salares de Olaroz y Cauchari.

El salar de Uyuni, ubicado al sureste de Bolivia con una superficie de 10.582 m^2, constituye el mayor salar del mundo, con recursos estimados de litio de 5,5 millones de toneladas (Evans, 2008). Este salar, junto al de Atacama y al del Hombre Muerto, forman parte del denominado "Triángulo del Litio". En la actualidad no hay operaciones vigentes en el Salar de Uyuni, pero considerando su potencial de desarrollo, el gobierno boliviano ha decidido tomar la iniciativa aprobando en marzo de 2008 la construcción de una planta piloto de carbonato de litio y sulfatos y cloruros de potasio en el salar, a fin de determinar su viabilidad económica. Esta tarea ha sido llevada a cabo por la empresa estatal Corporación Minera de Bolivia (Comibol), y debiera estar en operación a principios de 2011, con el objetivo de lograr en los próximos años una producción de 30 a 40 mil toneladas por año de LCE, con una inversión de US$450 millones. Sin embargo, existe controversia respecto a su verdadero potencial económico, tomando en consideración menores condiciones de explotabilidad con respecto al Salar de Atacama, tales como una menor concentración y profundidad de mineral, menor tasa de evaporación, mayor relación Mg:Li, etc, de manera que se requeriría explotar una superficie mucho mayor para obtener una producción equivalente[13]. En octubre de 2010 el presidente Evo Morales presentó la Estrategia Nacional de Industrialización de los Recursos Evaporíticos de Bolivia, por medio de la cual Bolivia industrializará con sus propios medios el litio y otros recursos evaporíticos, apuntando a una estrategia vertical orientada fabricar baterías[14]. Este plan contempla una inversión total de US$902 millones en los próximos cuatro años. Bolivia ha recibido muchas ofertas de empresas extranjeras para participar de la industria del Litio[15], pero las ha desestimado porque cubrían únicamente la explotación del mineral y no la producción downstream (integrada), y de hecho la nueva estrategia únicamente aceptará socios para la provisión de la tecnología necesaria en la fabricación de baterías.

La producción brasilera de litio es obtenida a partir de minerales. La Companhia Brasileira de Litio produce concentrados de espodumeno en la mina subterránea de Cachoeira, en Araçuai. El mineral es transformado en carbonato e hidróxido de litio en su planta de Divisa Alegre (Minas Gerais). Arqueana de Minérios e Metals Ltda. produce una mezcla de espodumeno, petalita y lepidolita procedente de varias minas en Araçuai e Itinga.

[13] Meridian International Research (2008). The Trouble with Lithium 2: Under the Microscope. Disponible en http://www.meridian-int-res.com/Projects/Lithium_Microscope.pdf (accesado en diciembre 2010).

[14] América Economía (2010), "Bolivia inicia el proceso para industrializar el litio y contempla US$902M en inversiones", noticia publicada el 23 de octubre de 2010. Disponible en http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/estado-boliviano-inicia-el-proceso-para-industrializar-el-litio-y-contempla-us90 (accesado en diciembre 2010).

[15] La francesa Bolloré, las firmas japonesas Sumitomo y Mitsubishi y la estatal coreana Kores.

El futuro del litio estará asociado especialmente al desarrollo y maduración de las baterías recargables en base a este metal. Durante los últimos años, el consumo de litio por este ítem ha crecido más de un 20% anual. Un impulso en este sentido corresponde a los US$ 2.400 millones destinados en 2009 por el Departamento de Energía de Estados Unidos para acelerar la capacidad productiva de la industria de baterías, componentes y vehículos propulsados por electricidad.

6.4. El niobio

El niobio es un metal escaso, gris, blando y dúctil, usado mayormente en aleaciones y super aleaciones de acero. Brasil es el primer productor mundial de niobio y ferroniobio, una aleación de niobio y hierro. Durante la última década Brasil aportó el 90% de la producción mundial. Las mayores reservas se encuentran en su gran mayoría en Brasil (2,9 millones de toneladas) y Canadá (46 mil toneladas). La mayor empresa productora de minerales y concentrados de niobio en Brasil es la Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), que explota una mina cercana a Araxá, en Minas Gerais. Por otra parte, Anglo American produjo el año 2009 5.100 toneladas de niobio desde la mina Catalão[16], cercana a la ciudad homónima del estado de Goiás, operación que está dentro de las tres principales productoras del mundo.

6.5. El hierro

Brasil es el único gran productor de mineral de hierro de Sudamérica, además de ser el segundo productor mundial en 2009, de-

16 Anglo American, Annual Report 2009. En este mismo reporte se señala la decisión de prescindir de este activo atendiendo a razones estratégicas.

trás de China. Su producción creció 84% entre 1999 y 2009 debido a la entrada en operaciones de varias minas, entre ellas las de Serra dos Carajas en el estado de Pará y las minas Itabira, Ouro Preto, Santa Barbara, Xavier, Tamandua, Capao y Mato en el Estado de Minas Gerais, todas operadas por La Compañía Minera Vale. Esta compañía dominaba en 2008 el 60 % de la producción de mineral de hierro, Minerações Brasileiras Reunidas S/A (MBR), tenía el 16,7 %, SAMARCO Mineração S/A., el 4,3% y la Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), el 4,0 %. Entre estas cuatro compañías producían el 85% del mineral de hierro en Brasil.

Vale, con producción de hierro en Brasil y en el extranjero, era en 2008 la primera empresa productora de hierro del mundo, con un 18% de la producción, delante de Rio Tinto la que tenía un 9% y de BHPBilliton con un 8%. De acuerdo a USGS Brasil tenía en 2010 el 12% de las reservas mundiales conocidas del mineral, siendo el tercer país con mayores reservas, detrás de Rusia con el 18% y Australia con el 17%. Venezuela figura en dicha lista con el 3% de las reservas del mundo. Además de producir mineral de hierro, Brasil era el octavo productor mundial de acero (USGS, 2008) en 2008.

Brasil tenía en 2010 una excelente posición competitiva en la producción de hierro de acuerdo al Citi Investment Research and Analysis, con un costo de producción CIF China un poco superior a 50 US$ por tonelada, ubicándose sólo tras Australia, quien tenía un costo de 35 US$ por tonelada. Ello lo coloca en una muy buena posición competitiva para crecer en esta industria, pues tiene bajos costos[17] y grandes reservas.

Finalmente, los proyectos que la empresa Vale tiene contemplado desarrollar en los próximos años suman 166 millones de to-

17 A pesar de tener costos de transporte a China superiores a los de India y de Australia.

neladas, lo que agregaría 41% a la producción actual (ver Tabla Anexo 2). Ello significa que Brasil tiene la potencialidad cierta de no sólo mantener su participación en el mercado de mineral de hierro en la próxima década, sino que aumentarlo.

6.6. La bauxita

Brasil producía en 2009 el 11,9% de la bauxita del mundo, detrás de China (13,2%) y de Australia (34,2%) (World Bureau of Metal Statistics, WBMS). Le seguían Guinea e Indonesia con un 7,7% cada uno. Venezuela producía en 2009 el 3% de la bauxita mundial. La bauxita es una mezcla de hidróxidos y óxidos de aluminio, con impurezas de arcillas y óxidos de titanio. La mayor parte de la bauxita se procesa primero a alúmina (Al_2O_3), y posteriormente, mediante electrólisis, a aluminio metálico. Brasil lleva a cabo parcialmente el procesamiento de bauxita a alúmina y a aluminio, exportando los tres productos. Esta integración vertical de la industria del aluminio es característica y la diferencia de otras industrias de metales, en particular la del cobre. En 2009 Brasil era el sexto productor mundial de aluminio refinado, con el 4,3% de la producción. Le antecedían China, Rusia, Canadá, Australia y los Estados Unidos, mientras India tenía en 2009 una producción levemente inferior a la de Brasil.

Las mayores minas de bauxita en Brasil son Oriximina, Paragominas, Juriti, Papagalo, y Trombetas, todas ellas en el Estado de Para. Oriximina tenía el 47% de la capacidad de producción del Brasil en 2009, y pertence a un consorcio formado por un 40% de Mineracao Rio do Norte S.A. (MRN), la que pertenece a Vale, BHPBilliton 14,8%, Alcoa Inc., 13,2%, Alcan, 12%, Companhia Brasilera de Aluminio, Norsk Hydro Comercio e Industria, 5%, y Reynolds Aluminio de Brasil, 5%.

La segunda mina más importante de bauxita era Paragominas, con un 25,8% de la capacidad en 2009 (USGS, 2009), mina perteneciente a Vale en un su totalidad.

La refinación de aluminio la realizaba, este mismo año, la Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), 28%, Alumínio Brasileiro S.A. (Albras), 27.7%; Alcoa Inc., 22.3%; BHP Billiton plc, 10.9%; Vale, 5.2%; and otros, 5.9%.

Vale anunció en mayo 2010 un acuerdo por 405 millones de dólares con Norsk Hydro ASA para transferirle a ésta la propiedad de Alumínio Brasileiro SA, Alumina do Norte do Brasil SA y Companhia de Alumina do Pará (Mining Journal, July-2010). Adicionalmente Vale anunció la formación de una compañía productora de Bauxita, a la que transferirá todos sus minas de este mineral. Posteriormente le venderá a Norsk Hydro dicha compañía por una suma de mil millones de dólares, quedándose con el 22% de Norsk Hydro.

7. INVERSIONES EN LA REGIÓN

La Tabla del Anexo 2 presenta las inversiones posibles en minería en Sudamérica desde 2010. La situación no cambiará sustancialmente con respecto a lo que fue en la última década, con grandes inversiones de empresas nacionales y multinacionales, con inversiones cruzadas entre países sudamericanos de pequeña envergadura, y con una inversión China muy inferior a lo que se había anunciado.

Con el fin de asegurar el abastecimiento estratégico de recursos no renovables y poder suplir su creciente consumo interno, el gobierno de China creó un fondo soberano[18] destinado a apoyar

[18] China Investment Corporation (CIC) fue creada en 2007 con una cartera inicial de activos por 200 mil millones de dólares. A fines de 2009, sus activos habían crecido a 332 mil millones dólares.

las iniciativas de las empresas chinas para adquirir yacimientos no explotados y proyectos en explotación en cualquier parte del mundo. En forma paralela, y dentro de una política de largo plazo, denominada "Going Global", el Estado de China apoyó la inversión en el extranjero de las empresas chinas por medio de la implementación de marcos regulatorios proclives a la inversión (como la relajación del control de moneda extranjera el año 2003), de subsidios directos e indirectos, y ofreciendo financiamiento en condiciones favorables en forma de líneas de crédito y préstamos con bajas tasas de interés por medio de instituciones financieras de propiedad del Estado. Adicionalmente, incentivó este concepto en las empresas estatales con mayor potencial.

Además de la adquisición de activos en el extranjero, con el mismo fin de asegurar el abastecimiento de dichos recursos, las empresas chinas han podido extender préstamos a inversionistas de las industrias mineras y de hidrocarburos, y/o generar contratos de abastecimiento de largo plazo[19]. Esta estrategia también apunta a utilizar la gran cantidad de reservas en moneda extranjera y diversificarla como alternativa a instrumentos de deuda pública en dólares de baja rentabilidad. En referencia a inversiones mineras chinas en Perú, un consultor plantea que "los grandes inversionistas chinos no buscan riesgos ni tienen gran capacidad de exploración, pues quieren comprar proyectos que cuenten con estudios geológicos ya establecidos, y sobre todo, donde no existan grandes problemas sociales"[20].

[19] Esta estrategia ha generado preocupación respecto a la posibilidad de que China pueda controlar el suministro de recursos naturales, ganando acceso preferencial a la producción, y ampliando el control sobre las industrias extractivas en el mundo. Este tema es desarrollado por Theodore H. Moran, en "China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers and Opportunities", Policy Analyses in International Economics N° 92, Julio 2010.

[20] Drago Kisic, Jefe de Estudios Económicos de la empresa consultora Trade & Legal Consulting (TLC), en artículo publicado en http://www.minerandina.com/nanjinzhao-group-invertiria-ua3000-mm-en-pampa-de-pongo/.

Un trabajo del Deutsche Bank Research[21] señala que la inversión foránea directa de China está soportada por tres objetivos principales: 1) Objetivos Económicos: mejorar el aprovisionamiento de energía y asegurar el acceso a recursos, mercados y activos estratégicos (habilidades de gestión, marcas, redes de distribución, etc.). 2) Intenciones Políticas: reconocimiento oficial de socios comerciales a China como "economía de mercado". 3) Objetivos Estratégicos: apoyar el surgimiento de China como una gran potencia mundial. Concorde a su éxito económico, China quiere ser reconocido como un jugador internacional importante. Por otra parte, China apoya la idea de un mundo multipolar para contrarrestar la hegemonía estadounidense.

En el mismo trabajo de Deutsche Bank Research se indica que la inversión directa en el extranjero acumulada al final de 2005 se estima entre 44 a 50 billones de dólares, de los cuales apenas un 2% se destinó a Latinoamérica y al Caribe. Un informe de Deloitte[22] indica que entre los años 2003 y la mayor parte del año 2009, el 66% de un total de US$ 116,8[23] billones invertidos por China en operaciones de adquisición y fusión de empresas en el exterior, fueron aplicados en los sectores de energía, minería y servicios públicos. Este informe confirma que las operaciones llevadas a cabo en Latinoamérica y el Caribe en el mismo periodo, sin distinción de actividad económica, representan sólo un 2%. El gobierno Chino, sin embargo, ha dado señales de que la inversión en Latinoamérica se incrementará. De hecho, Ju Jintao, en su viaje a Latinoamérica en 2004, declaró que China invertiría en la región 100 billones de dólares dentro de los próximos 10 años. En la Tabla 4 se presentan las inversiones realizadas por China en Latinoamérica en el periodo 1992 a 2006.

[21] Deutsche Bank Research, June 2006. "China's commodity hunger. Implications for Africa and Latin America". Deutsche Bank Research Current Issues.

[22] Deloitte, Global Chinese Services Group, Noviembre 2009. The emergence of China: New frontiers in outbound M&A.

[23] De los US$ 116,8 invertidos, sólo un 4,4 % fue invertido por la empresa privada China.

Tabla 4
Inversión China en Latinoamérica

Año	Proyecto
1992	La empresa de acero Shougang compra una mina de mineral de hierro en Perú.
2001	Sinatex, una planta de hilado y tejido construida por China Worldbest Grupo en México (con una inversión inicial de US$ 96 millones), inicia su producción como la mayor instalación productiva china en el extranjero)
2003	China firma un acuerdo de exploración petrolera con Ecuador.
2004	Baosteel firma un acuerdo con Arcelor y Vale para construir una planta de acero integrada en Brasil, con una inversión estimada de 1,5 billones de dólares. Se plantean planes entre Sinopec y Petrobas para construir un gasoducto de 2.000 km respaldados por un acuerdo energético de 10 billones de dólares.
2004	China National Petroleum Company (CNPC) compra la petrolera peruana Pluspetrol Norte con un contrato de 200 millones de dólares.
2004	China anuncia su intención de invertir cerca de USD 2 0 millones en el transcurso de 10 años en Argentina, con un acuerdo de USD 8 millones para ampliar el sistema ferroviario y un acuerdo firmado de US $ 5 billones para la exploración petrolera.
2005	China Minmetals Corporation anuncia un joint venture con Codelco de Chile con un monto proyectado de hasta USD 2 billones.
2005	China anuncia que invertirá cerca de USD 400 millones en la infraestructura energética de Venezuela, incluida la infraestructura de yacimientos de petróleo y gas, como las de ferrocarril y refinerías.
2005	Un consorcio liderado por CNPC compra activos petroleros en Ecuador por USD 1,42 billones.
2005	Sinopec firma un acuerdo de producción con Cubapetróleo para la prospección y la extracción de petróleo crudo.
2006	China planea invertir US $ 500 millones en la industria del níquel de Cuba.

Fuente: Deutsche Bank Research, June 2006.

Puede decirse que en Perú se han concretado las experiencias más exitosas que ha tenido China hasta 2010 en la adquisición de yacimientos mineros en América Latina, tal como se indica en la tabla del Anexo 2, con proyectos por más de 10 billones de dólares.

En el caso de Ecuador, de acuerdo a un anuncio del embajador chino en septiembre de 2010, las inversiones de China en el Ecuador sobrepasarán los $5000 millones en diversas áreas, como petróleo, minería, electricidad, constituyéndose en el país con mayor inversión China en la Región. Al mismo tiempo, China se ha convertido en la principal fuente de crédito para Ecuador. El embajador ha reconocido que las tasas de interés son altas si se las compara con las de los organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el FMI, pero ha aclarado a la par que se trata de créditos comerciales. "No creo que el Ecuador pueda encontrar en otros bancos extranjeros préstamos de este tipo con tasas más bajas".

En la Tabla 5 se presentan las adquisiciones más relevantes realizadas entre empresas latinoamericanas fuera de sus países, durante el periodo 1999 a 2009. Estos montos no consideran inversiones en nuevos proyectos. Brasil lidera ampliamente las adquisiciones, por medio de Vale y Petrobras.

Tabla 5

Principales adquisiciones realizadas entre empresas sudamericanas fuera de sus países de origen, en sectores minería, hidrocarburos y afines, durante los años 1999 a 2009 (millones de dólares)[24]

Año	Empresa o activos adquiridos	País de la empresa o de los activos adquiridos	Empresa adquirente	País de la empresa adquirente	Millones US$	Sector
2002	Pérez Companc (PeCom Energía) (58,6%)	Argentina	Petrobras (Petrobras Energía)	Brasil	1028	Hidrocarburos y energía
2005	Consorcio Siderurgia Amazonia (4,5%)	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Techint Argentina S.A.	Argentina	107	Acero
2007	Negocios de perforación y E&P	Argentina y otros	GP Investments	Brasil	1000	Servicios para la industria petrolera
2007	Acerías Paz del Río	Colombia	Votorantim	Brasil	494	Acero
2007	Participación en yacimientos El Tordillo y La Tapera	Argentina	Petrobras (Petrobras Energía)	Brasil	118	Hidrocarburos
2008	Mineracão Taboca S.A.	Brasil	Minsur S.A Inversiones	Perú	474	Minería
2008	Cia. Minera Atacocha	Perú	Votorantim Group	Brasil	145	Minería
2009	Petro-Tech Peruana SA (50%)	Perú	Ecopetrol	Colombia	446	Petróleo crudo y gas natural
2009	Río Tinto- activos de Potasa	Argentina	Vale	Brasil	850	Potasa y soda cáustica
2009	Esso Chile Petrolera	Chile	Petrobras	Brasil	400	Refinerías de petróleo
2009	Cementos Argos SA-Coal Mine	Colombia	Vale	Brasil	373	Cemento hidráulico
2009	Mina de carbón El Hatillo, depósito de carbón Cerro Largo y activos del consorcio Fenoco	Colombia	Vale	Brasil	305	Carbón bituminoso y lignito
2009	Cementos Avellaneda S.A.	Argentina	Votorantim	Brasil	202	Cemento hidráulico

[24] Fuente: CEPAL, informes "La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe", años 2000 a 2009. Contempla inversiones superiores a US$ 100 millones.

Respecto a las inversiones mineras entre países sudamericanos proyectadas en el periodo 2010 y 2020, considerando proyectos mineros de inversión mayores a US$ 500 millones, sólo es posible mencionar la ampliación de la refinería peruana de zinc de Cajamarquilla, propiedad de Votorantim Metais (Brasil), por un monto de US$ 500 millones, cuya puesta en operación está planificada para el año 2011, y el proyecto de sales potásicas de Rio Colorado de Vale (Brasil) en Argentina, con una inversión estimada en US$ 4.118 millones y cuya puesta en marcha está contemplada para el año 2013. Ambos proyectos representan sólo el 4% de las inversiones consideradas en el Anexo 2. La Cia. Minera Miski Mayo S.A. and Vale S.A. se comprometieron a invertir US $490 millones en el proyecto de fosfatos de Bayovar. A manera de ilustración la UNCTAD, en su reporte mundial de inversiones del año 2007, menciona a Vale y Codelco dentro de las 25 mineras más relevantes del mundo del año 2005, sin embargo en dicho año ninguna tenía operaciones mineras en países sudamericanos fuera de su país de origen[25].

8. REFLEXIONES FINALES

Sudamérica tiene el 12,1% de la superficie del mundo, el 5,7% de su población (2009), y el 4,9% del Producto Interno Bruto mundial en 2009, medido a precios corrientes. En 2007 Sudamérica producía cerca del 15% del valor de los metales y elementos masivos, incluidos el carbón, el hierro, el aluminio, el cobre, el oro, la plata, el molibdeno, el estaño, el níquel, el plomo y el cinc. Es decir, Sudamérica producía en 2007 más minerales y metales

[25] UNCTAD, 2007. World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Table IV.6.

que lo que proporcionalmente le correspondía de acuerdo a los principales índices económicos, demográficos y geográficos.

La alta participación que ha tenido Sudamérica en la producción mundial de niobio, litio, cobre, plata, mineral de hierro, bauxita, oro, y cinc en la última década, se consolidará en los próximos diez años, aumentando en varios de estos metales. La mayoría de los países sudamericanos tienen planes para la expansión minera. Incluso el nacionalismo agudo que experimentó Bolivia y Ecuador parece haber concluido cuando los respectivos gobiernos recabaron la dura realidad: que el desarrollo de los recursos minerales requiere de un conocimiento y capacidad, además de capitales, que los países no tienen; y también que la oportunidad de este ciclo de precios altos no es seguro que se repita en el futuro.

La participación de empresas multinacionales mineras en la explotación de minerales y metales es una realidad en prácticamente todos los países del mundo, exceptuando aquellos países que presentan un alto riesgo político. El ranking de países para la inversión minera realizado por Behre Dolbear Group Inc., (2010) indica que sólo Bolivia se encontraba entre los países con menor atractivo para la inversión minera[26], mientras que Chile y Brasil se encontraban en la lista de mejores países para dicha inversión.

Brasil, Perú y Chile son, sin duda, tres líderes en la globalización minera. Brasil planea (Mining Journal, March-2010) expandir las producciones de mineral de hierro, níquel, bauxita, cobre, oro y cinc en 21, 26, 10, 13,5, 11 y 10,7% anual respectivamente entre 2010 y 2014, superando largamente el 5,6% de expansión del consumo anual de commodities minerales previsto para este período. De cumplirse estos planes Brasil ganará participación global en la producción de estos metales.

[26] Considerando el sistema económico, político, aspectos sociales, demora en obtener los permisos, corrupción, estabilidad de la moneda, y régimen de impuestos.

Los datos disponibles indican que Perú también expandirá su producción de cobre, ganando participación global en este mercado, y llegando a ser no sólo el segundo productor de este metal, sino que figurando junto a Chile como líderes de la industria. También expandirá su producción de plata y de oro.

Chile aumentará la producción de cobre, oro, molibdeno, y posiblemente litio, manteniendo el liderazgo en la industria del cobre y del litio.

Es posible que otros de los países sudamericanos también aumenten su participación en los mercados mundiales de minerales y metales. Hay que destacar la potencialidad de casi todos los países sudamericanos para hacerlo. Ello dependerá, casi exclusivamente, de la voluntad política de los gobiernos para vencer las barreras que impiden o han impedido aprovechar en mejor forma sus recursos naturales para el desarrollo. El país que ha mostrado más decisión para hacerlo, en los últimos años, aparte de Brasil, Perú y Chile, es Colombia.

El énfasis en la inversión en minería estará colocado por las empresas nacionales[27] en Brasil (Vale, Petrobras y otras) y Venezuela, mientras que en el resto de los países serán las empresas multinacionales las que llevarán el liderazgo en inversión minera. Incluso en Chile, los proyectos potenciales indican que de concretarse todos ellos, la inversión privada será superior a la inversión de Codelco. La inversión que las empresas nacionales realizarán en otros países de la región es bastante limitada, mientras que aún no se atisba que China adquiera relevancia en desarrollar proyectos mineros en la región, salvo, tal vez, en Perú.

[27] Privadas o estatales.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Actualidad Minera del Perú, N° 139, noviembre 2010, Lima, Perú.

Anuario Cochilco, Comisión chikena del cobre, 2008, Santiago, Chile.

Behre Dolbear, 2010 ranking of countries for mining investment: where not to invest, London, UK.

Ernst & Young, Practicas tributarias Internacionales, industria de minerales, agosto 2008.

Evans, R.K. (2008), "An Abundance of lithium", artículo disponible en "http://lithiumabundance.blogspot.com/" (accesado en diciembre 2010).

Fondo Monetario Internacional, 2009

Gonzalez Alfonso, Comunicación personal, Consultor, Santiago, Chile, 2010.

Lagos G.E., H. Blanco, V. Torres, B. Bustos, "Minería, minerales y desarrollo sustentable en Chile", Capitulo 6, Mineria, Minerales y Desarrollo Sustentable en America del Sur, Publicado por Cipma, Santiago, Chile, 2002, pp 341-427.

Lagos G. y E. Blanco, Mining and development in the region of Antofagasta, Resources Policy (2010), doi:10.1016/j.resourpol.2010.07.006.

Mining Journal, Resource Nationalism in Latin America, January 16, 2009.

Mining Journal, The search for metals and minerals, Issue Supplement, March, 11, 2010.

Mining Journal, A positive outlook, The mining Industry in Brazil, July, 7, 2010

Poveda Gabriel, La minería colonial y republicana, cinco siglos de variantes y desarrollos, Revista Credencial Historia, Bogotá, Colombia, Edición 151, Julio de 2002.

Sernageomin, Servicio Nacional de Geología y Minería, Anuario 2009, Santiago, Chile.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2007. World Investment Report 2007. Transnational Corporations, Extractive Industries and Development. Table IV.6.

United Nations Population Fund, 2009

USGS, The mineral industry in Argentina, Susan Wacaster, US Geological Survey

USGS, The mineral industry of Brasil, Alfredo Gurmendi, USGS, 2008.

USGS, The mineral industry of Colombia, Susan Wancaster, 2008.

USGS, The mineral industry in Ecuador, Susan Wancaster, USGS, 2008.

USGS, The mineral industry of Venezuela, Alfredo Gurmendi, USGS, 2008.

USGS, Mineral Commodity Summaries y Minerals Yearbook 2008.

WBMS, World Bureau of Metal Statistics, Yearbook 2009.

ANEXO 1a

PRODUCCIÓN DE MINERALES Y METALES EN SUDAMÉRICA (CONTENIDO METÁLICO)

Tabla Anexo 1-1

Producción de aluminio, antimonio, cadmio, carbón y cinc de países sudamericanos

Aluminio, Producción de Bauxita (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Brasil	14.372	14.379	13.388	13.148	18.457	20.949	22.365	23.236	25.461	28.098	22.836
Guyana	2.359	2.690	2.011	1.639	1.716	1.503	1.694	1.479	2.249	2.092	1.485
Surinam	3.715	3.610	4.394	4.002	4.215	4.052	4.757	4.945	5.273	5.333	3.388
Venezuela	4.167	4.361	4.585	5.191	5.446	5.815	5.815	5.928	5.323	5.800	5.800
Total Sudamérica	24.612	25.040	24.378	23.980	29.833	32.319	34.631	35.588	38.306	41.323	33.509
Total Mundo	130.158	138.915	139.044	147.313	158.315	168.194	177.028	191.655	209.014	220.197	190.720
% Producción Sudamérica	18,9%	18,0%	17,5%	16,3%	18,8%	19,2%	19,6%	18,6%	18,3%	18,8%	17,6%
Aluminio, Producción de Refinado (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	206	262	245	269	272	272	271	273	287	400	413
Brasil	1.250	1.271	1.132	1.318	1.381	1.457	1.498	1.605	1.655	1.661	1.536
Surinam	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	567	569	572	605	606	631	624	617	616	608	561
Total Sudamérica	2.030	2.102	1.949	2.192	2.258	2.361	2.392	2.494	2.557	2.669	2.510
Total Mundo	23.707	24.418	24.436	26.076	28.002	29.940	32.017	33.975	38.108	39.215	36.015
% Producción Sudamérica	8,6%	8,6%	8,0%	8,4%	8,1%	7,9%	7,5%	7,3%	6,7%	6,8%	7,0%
Antimonio, Producción de Mina (Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Bolivia	2.790	1.907	2.264	2.346	2.585	2.633	5.204	5.460	3.881	3.905	2.990
Perú	374	374	384	384	616	532	807	824	829	584	263
Total Sudamérica	3.164	2.281	2.648	2.730	3.201	3.165	6.011	6.284	4.710	4.489	3.253
Total Mundo	110.013	116.243	110.714	139.810	117.772	141.627	174.926	174.211	187.095	125.252	191.280
% Producción Sudamérica	2,9%	2,0%	2,4%	2,0%	2,7%	2,2%	3,4%	3,6%	2,5%	3,6%	1,7%

Cadmio, Producción de Refinado (Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	-	-	34	-	25	39	3	6	35	38	38
Perú	426	486	473	422	529	532	481	416	347	371	289
Total Sudamérica	426	486	507	422	554	571	484	422	382	409	327
Total Mundo	19.545	19.222	18.396	16.948	17.359	20.765	19.457	18.782	18.198	21.987	21.381
% Producción Sudamérica	2,2%	2,5%	2,8%	2,5%	3,2%	2,7%	2,5%	2,2%	2,1%	1,9%	1,5%
Carbón, Producción de Carbón Primario (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	336	259	186	97	89	51	25	141	110	110	164
Brasil	5.660	6.712	5.654	5.144	4.646	5.406	6.255	5.888	5.965	6.612	6.218
Chile	485	366	576	433	576	233	544	674	243	667	622
Colombia	32.754	38.142	43.441	39.532	50.029	53.693	59.064	65.596	69.902	73.502	73.368
Perú	22	17	19	22	16	16	43	103	107	136	157
Venezuela	6.979	7.885	7.585	7.369	6.613	6.748	7.195	7.871	7.647	7.647	8.792
Total Sudamérica	46.235	53.380	57.461	52.597	61.968	66.147	73.125	80.273	83.974	88.674	89.322
World	4.447.396	4.439.507	4.682.696	4.785.093	5.140.919	5.645.277	5.944.981	6.144.671	6.430.134	6.807.998	6.966.994
% Producción Sudamérica	1,0%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
Cinc, Producción de Mina (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	34	35	40	37	30	27	30	30	27	30	32
Bolivia	146	149	142	142	145	147	160	173	214	379	431
Brasil	99	100	111	136	153	159	171	185	194	173	166
Chile	32	31	33	36	32	28	29	36	36	33	21
Perú	899	910	1.057	1.233	1.374	1.209	1.202	1.203	1.444	1.581	1.509
Total Sudamérica	1.211	1.226	1.383	1.585	1.734	1.570	1.591	1.627	1.916	2.197	2.159
Total Mundo	7.980	8.817	9.110	8.897	9.567	9.689	10.056	10.423	11.069	11.764	11.336
% Producción Sudamérica	15,2%	13,9%	15,2%	17,8%	18,1%	16,2%	15,8%	15,6%	17,3%	18,7%	19,0%
Cinc, Producción de Slab (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	40	39	43	42	42	38	41	46	46	43	43
Brasil	187	192	197	248	263	266	267	272	265	272	283
Perú	197	200	203	173	202	196	166	175	162	182	149
Total Sudamérica	424	431	443	462	507	500	474	494	474	497	475
Total Mundo	8.421	9.050	9.243	9.666	10.001	10.397	10.185	10.686	11.420	11.750	11.497
% Producción Sudamérica	5,0%	4,8%	4,8%	4,8%	5,1%	4,8%	4,7%	4,6%	4,1%	4,2%	4,1%

ANEXO 1b

PRODUCCIÓN DE MINERALES Y METALES EN SUDAMÉRICA (CONTENIDO METÁLICO)

Tabla Anexo 1-2

Producción de cobre, estaño, hierro, molibdeno y litio de los países sudamericanos

Cobre, Producción de Refinado (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Brasil	193	185	212	185	173	208	199	220	218	228	204
Chile	2.666	2.668	2.882	2.850	2.902	2.837	2.824	2.811	2.937	3.060	3.272
Perú	434	452	472	503	517	505	510	508	414	464	423
Total Sudamérica	3.309	3.321	3.582	3.554	3.608	3.566	3.549	3.555	3.585	3.768	3.916
Total Mundo	14.465	14.816	15.675	15.336	15.221	15.827	16.610	17.341	18.029	18.497	18.597
% Producción Sudamérica	22,9%	22,4%	22,9%	23,2%	23,7%	22,5%	21,4%	20,5%	19,9%	20,4%	21,1%
Estaño, Producción de Mina (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Bolivia	12	13	12	13	16	18	19	18	16	17	20
Brasil	13	14	13	12	12	12	12	10	13	13	13
Perú	31	37	38	39	40	42	42	38	39	39	37
Total Sudamérica	56	64	63	64	69	72	73	66	68	69	70
Total Mundo	219	245	248	246	255	291	343	335	348	316	312
% Producción Sudamérica	25,7%	26,0%	25,5%	26,0%	27,0%	24,7%	21,2%	19,6%	19,4%	21,9%	22,4%
Estaño, Producción de Refinado (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Bolivia	11	8	9	9	9	14	16	15	12	12	15
Brasil	13	14	12	12	11	12	9	9	10	11	11
Perú	17	17	25	33	39	41	38	41	36	38	34
Total Sudamérica	41	39	46	54	59	66	63	65	58	61	60
Total Mundo	247	264	270	266	275	343	350	351	350	343	333
% Producción Sudamérica	16,7%	14,9%	17,0%	20,3%	21,6%	19,2%	18,0%	18,4%	16,6%	17,7%	18,0%

Hierro, Producción de Mineral (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Brasil	128.040	141.106	133.713	142.468	155.693	173.752	186.891	211.020	233.700	236.000	
Chile	5.215	5.455	5.437	4.398	4.865	4.850	4.707	5.235	5.379	5.670	
Colombia	317	363	350	378	344	316	325	351	350	300	
Perú	2.715	2.813	3.087	3.105	3.542	4.315	4.565	4.861	5.185	5.244	
Venezuela	9.292	11.092	10.817	11.100	11.900	12.669	14.000	14.500	13.600	13.600	
Total Sudamérica	145.579	160.829	153.404	161.449	176.344	195.902	210.488	235.967	258.214	260.814	
Total Mundo	559.921	604.306	583.019	611.984	660.286	752.000	843.000	969.000	1.070.000	1.130.000	
% Producción Sudamérica	26,0%	26,6%	26,3%	26,4%	26,7%	26,1%	25,0%	24,4%	24,1%	23,1%	
Litio, Producción de Mina (Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	200	200	200	946	960	1.970	1.980	2.900	3.000	3.170	2.200
Brasil	32	30	220	224	240	242	242	242	180	160	110
Chile	5.300	5.300	6.800	5.920	6.580	7.990	8.270	8.200	11.100	10.600	7.400
Total Sudamérica	5.532	5.530	7.220	7.090	7.780	10.202	10.492	11.342	14.280	13.930	9.710
Total Mundo	13.582	13.920	15.220	14.167	15.110	20.229	20.569	23.489	25.777	25.390	17.730
% Producción Sudamérica	40,7%	39,7%	47,4%	50,0%	51,5%	50,4%	51,0%	48,3%	55,4%	54,9%	54,8%
Manganeso, Producción de Mina (Miles de Toneladas)											
País	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2004	2005	2006	2007	2008	2.009
Brasil	619	719	988	1.095	1.286	1.346	1.370	1.845	933	1.380	990
Total Sudamérica	619	719	988	1.095	1.286	1.346	1.370	1.845	933	1.380	990
Total Mundo	6.392	6.957	7.578	7.802	8.730	9.908	10.961	12.158	12.469	13.331	9.664
% Producción Sudamérica	9,7%	10,3%	13,0%	14,0%	14,7%	13,6%	12,5%	15,2%	7,5%	10,4%	10,2%

ANEXO 1c- PRODUCCIÓN DE MINERALES Y METALES EN SUDAMÉRICA (CONTENIDO METÁLICO)

Tabla Anexo 1-3
Producción de niobio, níquel, oro y plata de los países sudamericanos

Molibdeno, Producción de Mina (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Chile	27	34	33	29	33	42	48	43	45	34	35
Perú	5	7	10	9	10	14	17	17	17	17	12
Total Sudamérica	33	41	43	38	43	56	65	60	62	50	47
Total Mundo	130	135	135	134	131	161	186	186	214	223	223
% Producción Sudamérica	25,2%	30,3%	31,9%	28,4%	32,7%	34,9%	35,1%	32,6%	28,8%	22,6%	21,2%
Niobio, Producción de Mina (Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Brasil	21.900	21.800	27.300	28.900	29.000	23.779	39.162	48.129	57.267	58.000	57.000
Total Sudamérica	21.900	21.800	27.300	28.900	29.000	23.779	39.162	48.129	57.267	58.000	57.000
World	24.500	24.800	31.100	32.700	32.800	27.600	43.100	52.800	62.000	62.900	62.000
% Producción Sudamérica	89,4%	87,9%	87,8%	88,4%	88,4%	86,2%	90,9%	91,2%	92,4%	92,2%	91,9%
Niquel, Producción de Mina (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Brasil	33	32	45	45	45	45	36	37	37	36	33
Colombia	28	28	38	44	48	49	53	51	49	42	52
Venezuela	-	2	11	16	17	17	17	17	16	11	10
Total Sudamérica	61	62	95	104	110	111	106	104	102	88	95
Total Mundo	1.093	1.184	1.272	1.275	1.320	1.341	1.372	1.446	1.571	1.491	1.365
% Producción Sudamérica	5,6%	5,2%	7,4%	8,2%	8,3%	8,3%	7,7%	7,2%	6,5%	5,9%	7,0%

Niquel, Producción de Refinado (Miles de Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Brasil	23	23	23	24	24	26	30	31	32	29	27
Colombia	28	28	38	44	48	49	53	51	49	42	52
Venezuela	-	-	8	16	17	17	17	17	16	11	10
Total Sudamérica	51	51	70	83	89	92	100	99	97	82	89
Total Mundo	1.037	1.109	1.157	1.185	1.210	1.251	1.288	1.336	1.446	1.352	1.327
% Producción Sudamérica	4,9%	4,6%	6,0%	7,0%	7,4%	7,4%	7,8%	7,4%	6,7%	6,1%	6,7%
Oro, Producción de Mina (Toneladas)											
	1.999	2.000	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008	2.009
Argentina	39	26	31	33	30	28	28	44	42	42	44
Bolivia	12	12	12	11	9	6	9	10	9	8	7
Brasil	50	61	52	42	40	48	38	43	50	56	65
Chile	46	54	43	37	39	40	40	42	42	39	40
Colombia	35	37	22	21	47	38	36	16	15	34	41
Ecuador	2	3	3	3	5	5	5	5	3	3	3
Guyana	13	14	14	14	12	11	8	6	7	8	9
Perú	128	133	134	157	173	173	208	203	170	180	182
Surinám	0	0	0	-	-	9	11	10	9	10	13
Uruguay	2	2	2	2	2	2	3	3	3	2	2
Venezuela	6	7	9	10	8	13	10	11	10	10	10
Otros América	4	5	5	4	4	5	6	6	6	4	4
Total Sudamérica	337	353	327	332	369	378	402	399	366	398	421
Total Mundo	2.512	2.558	2.551	2.506	2.517	2.402	2.462	2.348	2.324	2.285	2.378
% Producción Sudamérica	13,4%	13,8%	12,8%	13,2%	14,6%	15,7%	16,3%	17,0%	15,7%	17,4%	17,7%